

INT-0914



ILPES

CEPAL/ILPES (0914)

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES



POLITICAS SOCIALES Y VIABILIDAD DE LAS
OPCIONES DEL MOVIMIENTO SINDICAL
EN LA REGION

Jaime Ahumada P.



POLITICAS SOCIALES Y VIABILIDAD DE LAS OPCIONES
DEL MOVIMIENTO SINDICAL EN LA REGION *

Jaime Ahumada P.
APPS/ILPES

* Este documento fue preparado para ser presentado en el Seminario sobre Derechos Económicos, Derechos Humanos y Derechos Sindicales en América Latina, organizado por CIOLS-ORIT, la Fundación Friederich Ebert y los Sindicatos Alemanes de la Construcción y la Madera, con el auspicio de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) y la participación el ILPES. Santiago, 3 al 5 de octubre de 1989.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del su autor y pueden no coincidir con las de la organización en la cual trabaja.

INTRODUCCION

Este es un documento preliminar para pensar un tema complejo.

En primer lugar, se trata de ver la realidad actual de las políticas sociales "apropiadas para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una época signada por la crisis económica" (Franco et. al., 1988).

En segundo término, la crisis económica por la que atraviesa la región es, sin lugar a dudas, la peor de las crisis desde la gran depresión de 1930. Tanto el BID (1985), como el PREALC (1985), el ILPES y la CEPAL en sus informes y documentos, han abundado más que suficientemente en sus causas, magnitudes e impactos, haciendo notar el elevado número de países que la sufrieron, la magnitud del deterioro de los principales indicadores económicos y sociales y su devastador impacto en los sectores de menores ingresos y en los grupos más vulnerables en América Latina (UNICEF, 1987).

Por otra parte, se sostiene que la crisis fue enfrentada en la mayoría de los países de la región "como un fenómeno de carácter transitorio" (Lagos, 1986), de ciclo corto, en circunstancias que su persistencia ha invalidado todas las políticas de ajuste adoptadas, haciendo recaer el peso de las mismas en los sectores asalariados y clases populares. Si se analiza el ingreso por habitante, la tasa de desempleo abierto, la tasa de subempleo, los índices de remuneraciones, etc., éstos notoriamente han retrocedido afectando la calidad de vida, las políticas públicas, el empleo, la organización y las capacidades de los trabajadores de la región.

En este mismo sentido, tanto la crisis como las políticas de ajuste, han reflejado además la calidad de las políticas sociales

y deteriorado la oferta de políticas y servicios sociales: empleo, salud, educación, vivienda y seguridad social.

De este modo, se ha configurado un cuadro donde los trabajadores y el movimiento sindical están siendo jaqueadas por un doble impacto: las altas tasas de desempleo abierto y de subempleo y las políticas sociales restrictivas y de corte asistencialista, en escenarios de transición y de eventual consolidación democrática.

Resulta de toda lógica pensar que frente a un cuadro tal, las opciones que se abren para el movimiento sindical están extraordinariamente condicionadas por las variables económica y política, y la viabilidad y apertura de los caminos de salida parecieran situarse en la revalorización de la organización sindical, en la creación de nuevas capacidades e inserciones, en la reafirmación de la autonomía del movimiento sindical, en su reconversión tecnológica y social, y en las necesarias alianzas y concertaciones políticas y sociales.

En definitiva, no trataremos de realizar un análisis sistemático de un tema que principalmente los actores sociales y sindicales pueden hacerlo mejor, pero sí reflexionaremos en este documento sobre los problemas y las salidas, en un intento de unir la teoría con la realidad concreta.

1. El impacto social de la crisis

Rolando Franco, Eduardo Palma y Carlos Vergara (1989) desarrollan el tema en un interesante libro de la colección Cuaderno de Ciencias Sociales de la FLACSO (Centroamérica), describiendo las grandes tendencias sociales previas a la irrupción de la crisis; las características y causas económicas de la misma; un diagnóstico de su repercusión sobre el desarrollo social; revisando, brevemente, las opciones estratégicas para

enfrentarla y, finalmente, entregando una serie de ideas sobre un replanteamiento de las políticas sociales para la coyuntura y el futuro previsible. En este mismo sentido, el Area de Programas y Políticas Sociales del ILPES presentó al Seminario Internacional sobre "Nuevas Orientaciones de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe" (1988), un documento cuyo título refleja claramente su contenido e intencionalidad: "Lineamientos para una política social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis" (Franco, Palma, Ahumada y Verhoeven, 1988).

La División de Desarrollo Social de la CEPAL ha preparado, en estos años, una serie de documentos sobre la temática de la equidad, la concertación social y política, la transformación social y los efectos sociales de la crisis económica que apuntan a dimensionar las articulaciones y obstáculos que se presentan en las relaciones entre el desarrollo económico, las políticas sociales, los estratos populares y la democracia en la región.

El SELA en su publicación Capítulos (22; enero-junio 1989) dedicado al tema de "Desafíos de América Latina y el Caribe en una economía mundial en transformación", entrega un interesante aporte referido a los impactos sociales de las políticas de ajuste.

Se puede sostener que la mayoría de los enfoques están de acuerdo en áreas importantes de los elementos constitutivos de lo que se ha denominado el impacto social de la crisis.

En este sentido, lo primero que resalta es la unanimidad en torno al carácter general de la crisis, su persistencia y profundidad, incluso, comparativamente con la crisis de los treinta.

"Esta es la crisis más aguda, larga y generalizada sufrida por América Latina desde la gran depresión. El rasgo más notable

de la misma ha sido el elevado número de países que la sufrieron, pese a las variadas características de sus economías. Asimismo, llama la atención la amplitud del deterioro mostrado simultáneamente y persistentemente por la mayor parte de los indicadores económicos principales" ... "La pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas se acompañó de una fuerte elevación del desempleo abierto, la proliferación de distintas formas de subocupación y la disminución de la remuneraciones reales. Pese a ello, el ritmo de los precios continuó incrementándose" (Franco, Palma, Vergara, 1989).

"Resulta evidente que la crisis no afectó por igual a todos los países ni lo hizo al mismo tiempo, ni con igual intensidad, por lo que sus consecuencias sociales han sido variadas." (Franco, Palma, Vergara, 1989).

".. Esas limitaciones del desarrollo social latinoamericano, que vienen de antaño, se han agravado ahora a consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste. Por lo mismo, el desafío social que enfrenta hoy la región exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regresión social, que es una amenaza latente en muchos países" (ILPES, 1988).

"Los países de América Latina y el Caribe atraviesan la crisis más profunda y prolongada de los últimos 50 años. La rápida reacción de algunos de ellos ante la difícil situación de 1981-1982 despertó expectativas optimistas que hicieron creer que la recuperación se veía venir. Desafortunadamente la evolución de los años más recientes demostró que tales expectativas eran infundadas; ya nadie tiene dudas que para retomar la senda del desarrollo se requieren grandes transformaciones y un esfuerzo serio y persistente. La amarga medicina del reajuste recesivo no dió resultados, porque no se produjo la ansiada recuperación de la economía mundial y por eso resulta necesario explorar caminos

nuevos, como ya lo están haciendo varios países de la región" (CEPAL, 1987).

"El ajuste que se está alentando en los países de América Latina y el Caribe desde comienzos de la presente década, responde a un conjunto complejo de factores determinantes, donde se entrelazan el agotamiento de un ciclo largo de desarrollo, por una parte, con los desequilibrios inducidos por el cambio en los flujos del financiamiento externo, el alza en las tasas de interés y la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación de la región, por otra. En ambas dimensiones se expresan a su vez las repercusiones de la transformación estructural de la economía internacional" (SELA, 1989)

El carácter general de la crisis tiene expresiones notorias en:

- a) la caída del producto por habitante y el aumento de la población total de la región expresados en que el producto cae en el período 1980-1985 en cerca de un 14%, igualando el nivel que ya había alcanzado en 1976, y la población aumentó en más de 50 millones de personas;
- b) el aumento del desempleo evidenciado en un incremento por encima del 10% de sus tasas históricas, los cambios en la composición del desempleo que ahora afecta también a los jefes de hogar, el alargamiento del período de duración del mismo, la reducción de la incorporación a la población económicamente activa, la reducción de la jornada de trabajo y los cambios en la posición relativa de los grupos sociales en relación al mercado de trabajo;
- c) la caída de remuneración del factor trabajo, en términos del salario real por efectos de las políticas económicas

proexportadoras, por el rezago salarial promovido por las políticas antinflacionarias o de control gubernamental de la inflación y por la pérdida de la capacidad negociadora de los sindicatos, ya sea mediante una legislación laboral restrictiva o la persistencia de estados de excepción;

- d) ampliación del sector no estructurado, ya que los desempleados se han refugiado en ocupaciones de baja productividad, de subsistencia, elevando el desempleo invisible y haciendo caer el ingreso de los que trabajan en el sector informal;
- e) alteración de las situaciones familiares y comunitarias que determinan el ambiente social, cultural y psicológico en que se desenvuelven las personas; y
- f) aumento de los niveles absolutos y relativos de la pobreza en la región, con un fuerte incremento de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, tal cual lo muestra un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de la información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para Chile.

Siguiendo con el análisis de los elementos constitutivos del impacto social de la crisis, resaltan, en segundo término, el efecto sobre el gasto público que tiene efectos devastadores en el financiamiento de las políticas sociales y, también, en el deterioro de la oferta de servicios públicos, especialmente en salud, educación, vivienda y seguridad social.

"La crisis también ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público. Sin embargo, las conclusiones que se pueden esbozar sobre este aspecto deben comenzar por subrayar las grandes diferencias que se encuentran entre los países" (Franco, Palma, Vergara, 1989). En este sentido, los efectos de

la crisis sobre el gasto se mostró en la participación de los gastos del gobierno central en el producto bruto, del gasto social por habitante, de los gastos sociales como porcentaje de los gastos totales del gobierno central y en el gasto social como porcentaje del producto bruto interno. La tendencia general es la baja de los gastos del gobierno, especialmente en el gasto social por habitante.

"El impacto de la crisis también ha proyectado sus efectos sobre los servicios públicos, en especial a través de una nueva disponibilidad de recursos y de la tendencia generalizada a buscar el ajuste de la economía mediante, entre otras medidas, la reducción del gasto público" ... "Es probable que haya habido una disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales en muchos países de la región" ... "Pero también habría un deterioro de la calidad de tales servicios, por dos causas principales: a) la disminución de los fondos disponibles que ha obligado a reducir los gastos; y b) los pagos de personal tienen importancia fundamental en los servicios sociales, más aún cuando los recursos escasean y esto impacta en la estabilidad y calidad del funcionariado" (Franco, Palma, Vergara, 1989).

2. La viabilidad de las opciones del movimiento sindical de la región

¿Cuáles son los impactos concretos de la crisis en el movimiento sindical más allá de aquellos que afectando a las políticas sociales también producen efectos devastadores en su accionar?

La respuesta más lógica es aquella que primero a partir del análisis de las altas tasas de desempleo abierto y de subempleo, explica la fragmentación del movimiento sindical, su corporativización, el desfinanciamiento y la segmentación de sus intereses.

En este sentido, la cuestión central se sitúa en construir salidas que permitan:

- a) "restablecer los equilibrios sociales que se han perdido en América Latina como resultado de la crisis y de las políticas económicas en aplicación" (Lagos, 1986);
- b) "definir objetivos en función de las necesidades de la mayoría siendo ésta una consecuencia de los procesos de democratización que tienen lugar en la región" (Lagos, 1986);
- c) frente a la fragmentación del movimiento sindical, la respuesta tiene que darse por una revalorización de la organización sindical unitaria, pluralista y democrática;
- d) creación de nuevas capacidades de negociación, inserción y tecno-sociales;
- e) reafirmación de la autonomía del movimiento sindical frente al Estado y las clases políticas en función de un fuerte asentamiento en las estructuras tecno-productivas y societales;
- f) reconversión tecnológica y social para enfrentar con éxito la revolución científico-técnica y la creciente complejización de la sociedad; y
- g) formación de nuevas alianzas y concertaciones sociales y políticas.

Para restablecer los equilibrios societales que se han perdido en la región, la primera condición es el establecimiento de la base política y social que sustentará la nueva estrategia de desarrollo, en los marcos de las alternativas posibles.

En este contexto, Cardoso (1983) plantea como históricamente posible para buscar salidas, por lo menos tres alternativas:

- "a) la recuperación del aparato del Estado por una alianza de clases (como en Nicaragua, o de manera pervertida, en México) o por una clase (como en Cuba) que persiga la reversión del estilo de desarrollo prevaleciente, dando la jerarquía y las prioridades correspondientes a las políticas sociales;
- b) la continuidad en la utilización por el Estado de las políticas sociales dentro del esquema de intereses de un estilo de desarrollo marcado por el capitalismo internacionalizado y oligopólico; y
- c) una reacción social que se contraponga a la alternativa favorable a la utilización de las políticas sociales como forma de garantizar a perpetuidad el proceso de ciudadanía regulada y restringida."

Tal cual como lo comenta Cardoso (1983), "la primera alternativa supone una ruptura revolucionaria" cuyo espaciamento en la región, de un proceso a otro, está marcado por la revolución mexicana (1910), la revolución guatemalteca (1944), la revolución boliviana (1952), la revolución cubana (1959) y la revolución nicaragüense (1979). Cada uno de estos procesos revolucionarios ha corrido diversa suerte, dándose la tendencia a la instrumentalización (o cooptación) del movimiento sindical por los mandos políticos y su sujeción a las políticas estatales, después de un corto período de autonomía. De una u otra manera, la problemática revolucionaria no está en las agendas de las principales dirigencias progresistas, reformistas e incluso de izquierda radical.

La continuidad del patrón actual, sugerido por la segunda alternativa, tampoco pareciera ser una opción querida abiertamente. Las tentaciones populistas rondan a los políticos neo-liberales dentro del normal juego democrático-representativo.

Las reacciones que la sociedad de masas puede ofrecer frente a la utilización generalizada y genuina de las políticas sociales favorables a las mayorías, pareciera que se encaminan a dimensionar algunas ideas-fuerza:

- a) la búsqueda de la autonomía de las presiones sociales frente al Estado;
- b) la noción de que es necesario promover la descentralización de los servicios sociales y su control, cada vez más directo, por usuarios y clientela, democratizando las relaciones socio-económicas y buscando hacer más eficaz sus resultados;
- c) retorno a la comunidad y al desarrollo económico y social basado en recursos e instrumentos descentralizados;
- d) democratización de la planificación: "el sujeto de la acción comunitaria reactiva no es individualismo burgués ni la tecnología de las agencias sociales (como en los '50), sino el movimiento social. Así, la tendencia que desea oponerse al burocratismo estatal busca recomponer la unidad fragmentada de la sociedad por medio de la acción reivindicativa de las masas. A la posición y omnipotencia del Estado se oponen la conciencia concreta de los intereses sociales y la solidaridad de la comunidad" (Cardoso, 1983);
- e) democratización del Estado, borrando conscientemente la

frontera clásica entre sociedad civil y Estado y, en consecuencia, su control democrático por la sociedad; y

- f) la participación activa de los trabajadores y sus organizaciones en la gestión del mundo productivo y tecnoproductivo y del gobierno democrático.

La sociedad democrática de masas pone el movimiento sindical ante la "nueva disyuntiva: crisis económica y democratización" (Barrera, 1988).

"Esta disyuntiva de crisis y democracia coloca a los movimientos laborales en una situación en extremo difícil. En ella cobra sentido el tema de la concertación social, entendida como un esfuerzo por hacer gobernables países que salen de dictaduras militares en medio de una crisis económica severa. Las posibilidades de salir airoso de una coyuntura de esta naturaleza dependerá, al parecer, de la capacidad de los movimientos laborales de asumir una perspectiva nacional en sus objetivos y prácticas" (Brauen, 1988).

En los tiempos que corren con "democracias en estado de necesidad", la variable económica parece que es determinante en última instancia de las variables institucionales, políticas, sociales, culturales, etc. Por esto mismo, es que se ponen en el centro de las discusiones los temas de la concertación social, la capacidad del gobierno y la gobernabilidad de los países y el proyecto nacional.

Aumentar la capacidad de gobernar es parte de una nueva tendencia que se está desarrollando en la región y cuyo objetivo pareciera ser replantear la capacidad de gestión del Estado desde una perspectiva de su democratización activa; de los controles sociales de la gestión pública, de sus transformaciones

institucionales y técnicas, y de la participación popular en su administración y gobierno.

En primer término, se define la capacidad de gobernar como "la condición que tiene el gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de su actividad" (Franco, 1987).

Este mismo autor sostiene que esta capacidad ha sido afectada por factores que como la gobernabilidad del sistema social y político, tienen que ver con la existencia o no de grupos que postulan proyectos incompatibles. Se colige de estos planteamientos que la existencia de proyectos de ese tipo implicaría altos grados de ingobernabilidad, inestabilidad político-institucional y conflicto potencialmente terminales. En cambio, la decisión política de llegar a un acuerdo o pacto social, a concertaciones sociales y políticas de amplio espectro, entre actores estratégicos del sistema sobre la forma y el modo de ejercer el gobierno en la sociedad, y también manejarse en la sociedad, implicaría darle gobernabilidad, hacer más funcional el sistema político y racionalizar los momentos electorales y los momentos de gobernar, donde las políticas sociales tienen que tener compatibilidad en las economías. En este momento, la concertación social es clave.

Siguiendo a Franco (1987), la ampliación de la capacidad de gobernar "exige administrar un equilibrio inestable de compromisos", estableciendo consensos entre las fuerzas políticas y sociales con capacidad de alternarse en el poder, lo que impone transformaciones fundamentales en las funciones y comportamientos del Estado latinoamericano:

- a) redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado;

- b) una nueva redistribución de potestades y recursos entre diferentes ámbitos de lo público: descentralización, desconcentración y municipalización;
- c) racionalización administración y desburocratización; y
- d) papel de la planificación en la nueva situación latinoamericana.

En "Política, Planificación y Gobierno", Carlos Matus (1987) sostiene que "Gobernar o conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio técnico sobre los sistemas sociales" ... "El conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sino que activamente resistente (governabilidad del sistema). Para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno".

En otras palabras, Gobernar implica una permanente articulación entre tres factores decisivos:

- 1) Proyecto de Gobierno,
- 2) Capacidad de Gobierno, y
- 3) Governabilidad del sistema.

y se puede agregar un cuarto factor que sería la dirección política que en sí misma es un factor subjetivo que media entre las condiciones objetivas y el grupo, movimiento o partido.

El Proyecto de Gobierno (propuestas de acción) tiene que ver con las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, la política social, internacional, etc. que se

proponen como proyectos de acción para alcanzar determinados objetivos pertinentes al momento propositivo electoral y al grado de gobernabilidad del sistema. El contenido del proyecto de gobierno es producto de su capacidad de gobierno.

La gobernabilidad del sistema (posibilidades de acción) es una relación entre las variables que se controlan y no se controlan en el proceso de gobierno. Mientras mayor número de variables se controlan, mayor es la libertad de acción y la gobernabilidad del sistema, en función de las demandas o exigencias que plantea el proyecto de gobierno y a la misma capacidad de gobierno de la o las fuerzas políticas y sociales involucradas.

La capacidad de gobierno (capacidad para gobernar y controlar acciones) está constituida por la capacidad de dirección que tiene un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido del proyecto de gobierno.

La capacidad de gobierno se expresa en dirección, gerencia, administración y control. En última instancia el proceso de gobierno es un triángulo que contiene al Proyecto de Gobierno, la Gobernabilidad del Sistema y la Capacidad de Gobierno: proposición de acciones, competencia social, política y técnica (sistema de dirección y planificación).

En resumen, el proyecto político tiene relación estrecha con el capital teórico acumulado y sus viabilidades políticas prácticas; la gobernabilidad del sistema está referida al capital político, su poder y peso determinado, y la capacidad de gobierno al liderazgo para precisar proyectos eficaces y aumentar la gobernabilidad del sistema.

La CEPAL (ver Cuadernos de la CEPAL N° 55: "El Desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones", 1987) sostiene que la crisis ha impactado con fuerza a los sistemas económicos y políticos de los países de América Latina lo que obliga a plantearse nuevos interrogantes, ideas y soluciones.

Las interrogantes son básicas para darle una salida adecuada a las contradicciones y a los problemas que se enfrentan:

¿Cuáles son los agentes sociales capaces de producir las necesarias síntesis?

¿Están en condiciones de hacerlo?

¿Cuál es su real voluntad y disposición?

¿Qué obstáculos y conflictos afrontarán?

Si bien la región no es homogénea, es dable sin embargo plantearse una serie de reflexiones que podrían contribuir a darle dimensiones posibles a una situación plagada de incertidumbres. En este sentido la CEPAL sitúa a la capacidad de gobernar, a los factores que afectan a la capacidad de gobernar, a la acción de los actores sociales y a la capacidad de concertación social para darle respuesta a las demandas y construir decisiones políticas que las sustentan.

"Al observar los desafíos políticos de la transformación desde la perspectiva de los gobiernos, uno de ellos adquiere particular relieve: la necesidad de reforzar la capacidad de gobernar. Tal desafío no es el único que afrontan los gobiernos, pero es de particular importancia, por cuanto, sin una considerable capacidad de gobierno, las medidas que se propongan serán meros ejercicios teóricos, sin trascendencia práctica alguna" (CEPAL, 1987).

De acuerdo a este planteamiento, el reforzamiento de la capacidad de gobernar no es expresión de una ideología "estatista" sino que constituye una condición para el desarrollo de toda sociedad organizada y no implica ni mayor autoritarismo político ni un mayor grado de actividad productiva estatal. Esta capacidad se expresa en la competencia del gobierno para formular estrategias viables (frente a los requerimientos de la crisis y del desarrollo), llevarlas adelante y comprometer el apoyo de los gobernados para las tareas que se emprendan. Así expresado, son factores que la afectan tanto la influencia de los agentes externos, el grado de eficacia y eficiencia del aparato estatal, como también las relaciones del Estado con la Sociedad.

En el manejo de las variables externas, la capacidad de gobernar se expresa en ampliar los márgenes de autonomía nacional en escenarios donde la acción de las superpotencias internacionales si bien ha disminuido en su expresión bloquista tiende a concentrar decisiones, recursos e influencias en un reducido núcleo de países industrializados.

La CEPAL apunta que para afrontar a los factores externos que restringen la capacidad de gobierno se abren dos caminos posibles: por una parte, el fortalecimiento interno del Estado y de la sociedad para acrecentar la capacidad nacional de negociación, y, por otra parte, la promoción y afianzamiento de un poder regional de negociación. En ambos casos se necesita capacidad de concertación y de articulación de grupos e intereses estatales y sociales, así como de grupos de estado y de intereses regionales o subregionales en torno a un proyecto de desarrollo y políticas comunes. Está claro que para concretar el fortalecimiento interno se necesita un aparato estatal eficiente y con eficacia política nacional e internacional, esta última fundamentalmente para tener convocatoria integracionista y credibilidad externa.

Jehzkel Dror en su interesante artículo sobre Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación (ver Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile, abril 1987) refiriéndose a los problemas de la planificación y de las decisiones que habría que tomar para enfrentarlos, presenta una serie de dieciocho proposiciones, enunciando la primera como lo que a su juicio es la planificación: "es una faceta importante de "la capacidad de gobernar", siendo el término "gobernabilidad" equívoco en muchos sentidos. En sí, la gobernabilidad tan en boga supone que los problemas y los países se han vuelto "ingobernables" por lo cual se necesita una acción societal (que pueden ser factores sociales, acuerdos de gobernabilidad u otros) que permita revertir la situación. Dror se pronuncia por darle contenido a un término más acertivo como sería la variable "capacidad de gobernar": "le incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes". La planificación aparece como una faceta importante de la "capacidad de gobernar": "... Las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante en la capacidad de gobernar y cobran toda su importancia cuando las tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo". De este modo, en la planificación confluirán dos capacidades decisivas: la de gobernar y la de desarrollo.

En América Latina esta nueva ola de preocupación por los problemas de la gestión política repone en la escena el interés por el desarrollo político de los sesenta (que emerge ante los desafíos revolucionarios, focalizados en el fenómeno cubano). Hoy, la redemocratización de la región que se inicia a fines de los setenta y que pareciera estar culminando a fines de los ochenta, en contextos económico-financieros restrictivos y de crisis, hace que el desarrollo político adquiera una nueva significación como un marco propio para el análisis de las causas

de la inestabilidad política y las propuestas de salida. Autores como Lucien Pye ("Aspects of political development", Boston 1966), Samuel Huntington ("The soldier and the state", Cambridge, Mass. 1957; el orden político en las sociedades en cambio", Buenos Aires, Paidós, 1972), Samuel Eisenstadt ("Modernización, movimientos de protesta y cambio social", Buenos Aires, Amorrortu, 1969), Karl Deutsch ("Los nervios del gobierno", Buenos Aires, Paidós, 1971), Helio Jaguaribe ("Desarrollo Político: sentido y condiciones", Buenos Aires, Paidós, 1972), por nombrar algunos, reaparecen en toda la prolífera literatura sobre "transitología" del autoritarismo a la democracia y proporcionan las bases al debate latinoamericano contemporáneo que en torno a la democracia se esté dando y que incluye los temas de "la estabilidad", "governabilidad", "orden posible", "orden deseado", "la potenciación y profundización de los procesos de democratización", etc.

De un examen rápido de la conceptualización contenida en los temas citados, paradójicamente este desarrollo político no reconoce la importante influencia que tuvo, en el pasado, sobre él la ciencia económica sino que se retrata más en la Ciencia Política y en la Sociología política: actores sociales, participación popular en el sistema político, capacidad del sistema político para conducir a la sociedad, diferenciación y especialización del Estado, concertación, construcción de consensos, etc.

El ILDIS, en julio de 1987, organizó, en Quito, Ecuador, conjuntamente con la UNESCO y el SELA, más el auspicio de la CEPAL y el ILPES, un seminario internacional sobre "Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina", e incluyó entre las temáticas de análisis el de la elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en la región latinoamericana. En esa ocasión, presentamos una ponencia

a nombre del ILPES desde la perspectiva de la planificación política y que cubría la temática nombrada (Ahumada, 1987).

Suscintamente, sosteníamos que "desde 1975, la región no ha experimentado grandes alteraciones en su continuo y deformado desarrollo capitalista aunque sí su estructura económica ha sido incapaz de generar sistemas políticos estables, aptos para el juego democrático representativo y viable para formar una clase política dinámica y moderna " ... "La estabilidad sistémica ha sido la regla general en estos años, a pesar de la existencia de una estructura económica concentradora de riquezas en pocas manos y excluyentes de grandes núcleos sociales" ... Desarrollábamos los ciclos latinoamericanos de inestabilidad política y de transiciones de la dictadura a la democracia y viceversa, para llegar a los años ochenta donde por la agudización de la crisis mundial y el peso agobiante de la deuda externa, se han desacelerado las tasas de crecimiento regional y se plantea el fenómeno de tener que gobernar en escenarios donde la variable política es afectada por las restricciones económicas y las mayorías sociales marginalizadas de los mundos oficiales: casi 500.000 millones de dólares de deuda externa y el 40% de la población latinoamericana viviendo en la pobreza. Los indicadores de desarrollo político (A. E. Calcagno y P. Sáinz, 1970); el análisis de políticas para gobernantes (Dror, 1982), la utilización de modelos políticos (Attali, 1974), la creación de instituciones nuevas (Israel, 1983) y las ciencias y técnicas de gobierno (Matus, 1986) son examinadas en función de la capacidad de gobernar, el programa electoral, el programa de gobierno, el plan de desarrollo y la cuestión político-institucional del funcionamiento integral del aparato estatal para mejorar la crítica posición económica, incrementar el manejo de situaciones y darle estabilidad a la democracia en su expresión política participativa, creadora de oportunidades sociales y con capacidad para racionalizar la distribución del producto.

BIBLIOGRAFIA

- Franco, Rolando, Eduardo Palma, Jaime Ahumada y Emmanuelle Verhoeven (1988) "Lineamientos para una política social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis", Seminario Internacional sobre "Nuevas orientaciones de las políticas sociales en América Latina y el Caribe", Quito, Ecuador, 29 al 31 de agosto.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1985) "Progreso económico y social en América Latina", Washington DC, Estados Unidos.
- PREALC (1984) "Perfil del desempleo en una situación de economía recesiva", Santiago de Chile.
- _____ (1985) "Planning for Basic Needs in Latin America", Final Report, Santiago de Chile.
- CEPAL (División de Desarrollo Social) "Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción", Santiago de Chile, 1987.
- _____ "La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades", Santiago de Chile, 1987.
- _____ "Equidad, transformación social y democracia en América Latina", Santiago de Chile, 1988.
- _____ "Políticas Sociales en una era de crisis: algunas experiencias latinoamericanas", Santiago de Chile, 1989.
- Lagos, Ricardo (1986) "Efectos sociales de la crisis económica", División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Franco, Rolando; Eduardo Palma y Carlos Vergara (1989) "El impacto social de la crisis: el relanzamiento del Desarrollo Social", FLACSO, San José de Costa Rica.
- SELA (1989) "Los impactos sociales de las políticas de ajuste", en capítulos N° 22, enero-junio, Caracas, Venezuela.
- Cardoso, F. Enrique (1983) "Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?" ILPES, Santiago de Chile.
- Fernández, Mario (1989) "Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985" ILPES, Cuadernos del ILPES N° 34, Santiago de Chile.

Ahumada, Jaime (1987) "Elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina", Cuadernos de Discusión del ILDIS N° 1, Quito, Ecuador.

Dror, Jehezkel (1987) "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", en Revista de la CEPAL N° 34, Santiago de Chile.

Matus, Carlos (1987) "Política, Planificación y Gobierno", OPS, Washington, Estados Unidos.

Franco, Rolando (1988) "Las cuestiones clave sobre estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta", Montevideo, Uruguay.

