

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto
Manuel Balboa

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Norberto González
Oscar J. Bardeci	Cristóbal Lara
	Luis López Cordovez
Oscar Altimir	Roberto Matthews
Eligio Alves	Eduardo Neira
Nessim Arditi	René Ortuño
Robert Brown	Aníbal Pinto
Alfredo E. Calcagno	David Pollock
Silbourne S. T. Clarke	Alejandro Power
Joseph F. El Haj	Gert Rosenthal
Eduardo García	Marshall Wolfe

COMITE DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Joseph F. El Haj
Andrés Bianchi	Luis Carlos Sánchez
Jorge Graciarena	Marta Boeninger
Adolfo Gurrieri	Jorge Israel (ILPES)
	Marta Beya (CLADES)

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones
Renée Chassagne

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

N° de venta: S.77.II.G.5

Precio: US\$ 3.00 (o su equivalente en otras monedas)

NOTAS

Las **signaturas** de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas

Las **denominaciones** empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites

'demandas' citado en el texto) constituye una sobrecarga al sistema, o una amenaza a los principios democráticos? Evidentemente innovaciones de este tipo, fundadas en conceptos de justicia social, implicarían cambios sustanciales en la distribución del ingreso, del poderío económico y de la participación política, pero sería absurdo argüir que superan la capacidad de la economía norteamericana. En cuanto al peligro que significaría para el individualismo creativo y los derechos personales una creciente intervención del Estado, deben recordarse que hay varias formas de intervencionismo. El intervencionismo de poderosos intereses económicos en los asuntos públicos es evidentemente poco democrático, como lo son también y por definición, las restricciones impuestas por un Estado autoritario.

Ahora bien, la participación popular en la toma de decisiones constituye por sí misma una forma de intervencionismo en el campo económico a través del Estado; esto alteraría el funcionamiento de un sistema económico basado hoy en las decisiones de las grandes empresas, pero no implica necesariamente una disminución de los derechos de las personas ni mucho menos una 'crisis' de la democracia. Parece más que irónico el hecho de que algunos analistas funcionalistas, al mismo tiempo que descartan de entrada soluciones que implican cambios económicos estructurales para resolver los problemas y las demandas surgidas de las desigualdades socioeconómicas, encuentran perfectamente aceptable contemplar la posibilidad de un recorte de la democracia como único remedio a esta 'crisis'.

Comentario de Carlo Geneletti

Mucho aprecio el trabajo de Medina Echavarría por la firmeza y la claridad con que ha enfocado un problema de gran envergadura y profunda relevancia para nosotros.

Sin embargo, hay dos puntos de desigual importancia acerca de los cuales me parece útil plantear algunas dudas. El primero, y el menos importante, se refiere a la afirmación de que el tipo de sistema político imperante en los países occidentales influye sobre las tendencias de cambio en el sistema político de los países menos desarrollados. No queda claro si esta relación obedece a la posibilidad de que los regímenes democráticos usen su poderío económico para imponer proyectos políticos de su agrado, o se trata de una simple difusión de patrones

culturales. En el primer caso creo que la afirmación estaría equivocada, por lo menos en su sentido general; en el segundo, a mi parecer la relación, si la hay, es demasiado frágil.

Pero el punto principal que quiero discutir son las afirmaciones de que las democracias occidentales están atravesando un período de crisis, y de que esta crisis afecta también al ideal democrático, a la Democracia con mayúscula, entendida como un sistema de protección de los derechos personales y de canales de participación popular en el manejo de la *república*. Entiendo que esto lo comparte el autor cuando manifiesta su preocupación porque los valores básicos de la civilización occidental puedan verse amenazados por las dificultades que están

atravesando dichos sistemas políticos. No comparto por entero la primera afirmación, y discrepo de manera particular con la segunda. Analicemos ambas por separado.

Ante todo, ¿es cierto que las democracias occidentales están en crisis? La respuesta no puede ser única para todos los países. Si por crisis se entiende, como lo hace la Comisión Trilateral, una tendencia hacia la disgregación de la autoridad establecida, la crisis económica y financiera, la división de la sociedad en grupos abiertamente opuestos y la creciente ingobernabilidad; en suma, si la caracteriza una creciente ilegitimidad del sistema de poder que se refleja en un alto grado de inestabilidad, pocos países de Europa y Norteamérica podrían considerarse en crisis. Francia no y seguramente Alemania tampoco, cuyo sistema político es estable desde la postguerra. ¿Podría afirmarse que la democracia norteamericana está en crisis? ¿Sobre qué bases?

En realidad, no puedo negar el convencimiento de que la afirmación se basa, casi exclusivamente, sobre el caso italiano; y al mismo tiempo que la Comisión Trilateral —y el autor— consideren a Italia como el anillo más débil de la cadena, como el 'tornasol' de todas las democracias occidentales, y que, en consecuencia, la crisis del sistema político italiano se anticipa y señala el camino de la crisis de los otros sistemas.

No podría estar en desacuerdo si se dijese que, en la mayoría de los países desarrollados, los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo se plantean en nombre de la eficiencia; las dificultades con que tropiezan los partidos tradicionales para canalizar las demandas de los sectores sociales; el exceso de exigencias planteadas al Estado en materia de ocupación, beneficios y cargos han aumentado, en presencia de una crisis económica, las

causas de conflicto social, y han reducido por otro lado las posibilidades de negociación política entre los contendientes.

Sin embargo, la crisis de los sistemas políticos occidentales persigue por decirlo en forma un tanto idealista, como fin principal, la ampliación de la democracia, no su abolición. Aunque la perspectiva sobre acontecimientos europeos desde lejos puede ser un tanto parcial, tengo la impresión que la democracia que está en crisis es la democracia reducida y limitada que ha dominado en los países occidentales durante la postguerra; y que la tendencia principal de cambio perceptible en estos países sea hacia una democracia más abierta.

Dado que el caso italiano es el más típico, me permito hacer una referencia más amplia al mismo, prestando, por supuesto, la atención no a describir el caso individual sino a las posibles inferencias teóricas que del mismo pueden sacarse.

El sistema político todavía vigente, con algunas modificaciones, es el que se constituyó a partir de las primeras elecciones del régimen republicano que provocaron —por las necesidades de estimular la economía, el plan Marshall, la presencia de tropas extranjeras— la exclusión de grupos importantes de la población (los campesinos meridionales y gran parte de los obreros del norte) de la conducción política y de los beneficios del desarrollo económico. Parece innecesario recordar que esta exclusión no fue en modo alguno incruenta, sino que estuvo acompañada por motines, rebeliones de ciudades enteras, actos de represión sangrienta y tensión política durante algunos años; y que la situación sólo pudo controlarse apelando a los paliativos de la reforma agraria y de la migración nacional e internacional.

El desarrollo económico se basó principalmente sobre la compresión del mer-

cado interno, y la exportación de mercancías de contenido tecnológico intermedio, cuyos precios eran competitivos en el mercado europeo, debido al reducido costo del trabajo. Solamente a partir del 'otoño caliente' de 1969, y gracias a la presión sindical, se produjo en Italia una sensible redistribución del ingreso en favor de los grupos de asalariados y la consiguiente expansión del mercado interno. De todos modos, el peso de las rentas urbanas, sinecuras, y la burocracia estatal mantuvieron posiciones de privilegio económico incompatibles con la eficiencia económica y perjudiciales por consiguiente, para el bienestar de las clases bajas.

En lo que se refiere a la exclusión del juego político baste recordar que sólo en la década del 70 el Partido Comunista (votado por más de un cuarto de la población) fue admitido, si bien en forma marginal, en las esferas del poder político nacional, aunque no de instituciones municipales especialmente en el centro del país.

Estas someras observaciones permiten concluir que la democracia italiana era una democracia incompleta. Con esto no quiero subestimar su valor, sino afirmar que su concepto de legitimidad era reducido y excluyente, y que resta todavía un largo camino por recorrer en el proceso de democratización.

La crisis de las democracias occidentales no significa, en conclusión, la crisis de la democracia. Si bien se mira las causas que los autores citados por Medina Echavarría atribuyen a tal crisis, apuntan también a esta conclusión: los conflictos entre la supuesta eficiencia del poder ejecutivo y la responsabilidad del legislativo; la crisis de representatividad de los partidos (incluidos los partidos

comunistas); la llamada sobrecarga de demandas al Estado que indica la incrementada capacidad de presión de las clases bajas, apuntan a un proceso de conflicto del 'viejo' orden con las recientes exigencias de participación popular, y por otro lado de transición hacia nuevas formas de democracia. Por estos motivos no comparto la preocupación básica de Medina Echavarría.

Sin embargo, tampoco quiero dejar una imagen demasiado optimista, sea de la situación italiana sea de la tendencia de cambio. Si bien a mi juicio es cierto que la tendencia dominante del cambio político en Italia apunta al logro de una mayor democracia, no quiero decir con ello que la inestabilidad política conduzca naturalmente a conseguirla. Si el conflicto que se origina alrededor de la demanda de participación de los grupos excluidos produjera —como lo temen algunos importantes hombres políticos en Italia, Amendola, entre ellos— la reacción hacia un sistema político autoritario, es evidente que la democracia sufriría. Es imposible, sin embargo, intentar un pronóstico.

Deseo terminar este comentario con la siguiente observación: he tratado de afirmar que las crisis de las democracias occidentales no constituyen la crisis de la democracia; y me he referido, principalmente, a los países que con más frecuencia fueron tomados como ejemplos: Italia y, en menor escala, Francia. De todas maneras, creo que la atención de los interesados en la suerte de la democracia tendría que desplazarse hacia el norte, a Alemania, donde sí existe un sistema democrático, que respeta los procedimientos y las formalidades democráticas, pero donde también parece evidenciarse una peligrosa tendencia hacia la reducción de los derechos civiles.