

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 57**

**DICIEMBRE 1995**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ANIBAL PINTO**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**

## SUMARIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>Las Naciones Unidas y la CEPAL en el<br/>Cincuentenario de la Organización</b>  | <b>7</b>   |
| <i>Gert Rosenthal</i>  |            |
| <b>La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL</b>                            | <b>17</b>  |
| <i>Hernán Santa Cruz</i>   |            |
| <b>Derechos humanos: el caso de los niños</b>                                      | <b>33</b>  |
| <i>Teresa Albáñez</i>  |            |
| <b>Gobernabilidad, competitividad e integración social</b>                         | <b>43</b>  |
| <i>Fernando Calderón</i>   |            |
| <b>Reforma laboral y equidad social:<br/>la privatización de los puertos</b>       | <b>55</b>  |
| <i>Larry A. Burkhalter</i>   |            |
| <b>Nuevas tendencias en las políticas salariales</b>                               | <b>75</b>  |
| <i>Andrés E. Marinakis</i>   |            |
| <b>Centroamérica: desempeño macroeconómico y<br/>financiamiento social</b>         | <b>85</b>  |
| <i>Francisco Esquivel</i>  |            |
| <b>Panamá y la integración económica centroamericana</b>                           | <b>95</b>  |
| <i>Luis René Cáceres</i>   |            |
| <b>La dualidad del tipo de cambio en la economía<br/>cubana de los noventa</b>     | <b>113</b> |
| <i>Archibald R.M. Ritter</i>   |            |
| <b>Transnacionalización e integración productiva en<br/>América Latina</b>         | <b>133</b> |
| <i>Armando Di Filippo</i>  |            |
| <b>Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL,<br/>números 1 al 57</b> | <b>151</b> |
| <b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>              | <b>195</b> |

# Gobernabilidad, *competitividad e* integración social

**Fernando Calderón G.**

*Asesor en Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia.*

En este artículo se busca fundamentar un enfoque que integre la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social como variables interdependientes. Para ello se examinan las posibilidades de que la sociedad latinoamericana logre a la vez acrecentar su capacidad de autogobierno democrático, mejorar su competitividad económica y enfrentar los principales problemas de exclusión social y pobreza, ya que de no hacerlo la región tendrá más dificultad para estar presente en el concierto de naciones democráticas y modernas. Para analizar la evolución de tales variables con una visión sistémica se pasa revista separadamente a cada una de ellas y luego se intenta construir un esquema interactivo de sus relaciones recíprocas, teniendo en cuenta las condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad y la necesidad de una matriz social y política que dé sentido al conjunto de variables. Este análisis muestra la emergencia de una nueva lógica del conflicto, que ya no se da entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos, sino respecto de la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social; ya no está en tela de juicio la necesidad de la concurrencia simultánea de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y sesgos políticos y culturales. Se concluye por último que para encauzar este nuevo tipo de conflictos se requiere tanto un consenso previo respecto de algunos metavalores que permita a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, como una reforma política que incluya un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.

## I

**Una hipótesis experimental**

América Latina, en su multiplicidad de experiencias, parece estar viviendo el fin de una coyuntura de ajuste económico con resultados más bien inciertos, pues nadie está seguro de que las políticas antiinflacionarias y los procesos de ajuste fiscal llevados a cabo constituyan una garantía de reconversión económica, equidad social y consolidación democrática.

Por el contrario, si bien se lograron importantes avances en el plano de la estabilidad económica e incluso en los niveles de exportación, los resultados en los ámbitos sociales y políticos dejan mucho que desear, ya que los procesos de inflación y ajuste significaron mayor inequidad social y altos costos políticos en la construcción de la democracia.

Para el análisis de estos procesos parece pertinente buscar un enfoque integral e interdependiente de ellos, pues una visión meramente economicista, politicista o sociologista conlleva fuertes limitaciones para comprender la coyuntura vivida y más aún para proponer opciones con miras al nuevo período que le tocará vivir a la región. Respetando las particularidades disciplinarias, se intentará realizar aquí un análisis conceptual de las tres variables interdependientes señaladas, las que son importantes para comprender el desarrollo latinoamericano: la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.

Para extraer lo positivo de las particulares experiencias nacionales es importante conocer las distintas situaciones límites que han vivido y viven los países de la región: por ejemplo, los efectos políticos y económicos perversos que sufrió Venezuela como resultado de políticas sociales fracasadas; o la combinación de complejos factores económicos que en México afectan la estabilidad económica y agudizan los procesos de exclusión social y política; o incluso el riesgo de que en Chile los avances económicos se vean perjudicados por los conflictos éticos y políticos no resueltos por el proceso de transición chileno. Es pues en este marco que se formulan las siguientes reflexiones conceptuales, a partir de la experiencia de Bolivia.

¿Es posible que, dadas las tendencias políticas y socioeconómicas actuales, la sociedad latinoamericana acreciente su capacidad de autogobierno democrático, eleve considerablemente su competitividad económica y enfrente de verdad los principales problemas de exclusión social y pobreza? ¿O seguirán las sociedades latinoamericanas cumpliendo la profecía "sisí-fica" que, en sus momentos de angustia, no dejaba dormir a Bolívar?

Varios estudios a nivel nacional y regional muestran que se ha avanzado en algunos aspectos de la gobernabilidad política, un poco también en materia de competitividad y casi nada en aspectos de la integración social vinculados al mejoramiento sustantivo de algunos indicadores básicos de desarrollo social y sobre todo a la creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e influir en la dinámica de la competitividad y la democratización. Si esta situación persiste, América Latina no podrá estar presente en el mundo moderno.

Según la hipótesis que orienta este análisis, para comprender la evolución de estas variables no basta con cierta racionalidad particularista; es imprescindible aplicar una lógica sinérgica y sistémica a la interacción de ellas. Esto no significa que todo se tenga que hacer de una sola vez; por el contrario, el enfoque sistémico supone una estrategia, con etapas, procesos, límites y evaluaciones críticas. Toda acción en alguno de los ámbitos señalados tiende a afectar a los otros de manera positiva, negativa o ambigua, de modo que la estrategia también supone cálculos, riesgos y decisiones.

En este artículo se hace un examen conceptual de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social, y luego se intenta construir una especie de "modelo interactivo", buscando las posibles relaciones entre estas variables, para plantear por último, de manera preliminar, la emergencia de una nueva lógica del conflicto e insinuar la necesidad de una reforma política en la región.

□ El presente artículo es parte de un estudio en curso sobre gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia, que realizan CERES-CEDLA en el marco de un estudio comparativo a nivel

regional sobre "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" impulsado por el programa CLACSO-PNUD-UNESCO. El autor agradece a Gerardo Berthín y Antonio Vigilante por sus comentarios.

## II

### Política y gobernabilidad

Las sociedades contemporáneas enfrentan una hiperaceleración del tiempo político. En estas circunstancias, se requiere una aproximación política que reduzca la incertidumbre y busque lo deseable en función de lo posible, pero basándose en valores que vinculen de manera fecunda la democracia, la reestructuración económica y la integración social.

Es fundamental, por lo tanto, llegar a un nuevo enfoque de lo posible, considerando las posibilidades de estructuración, elaboración y sincronización del tiempo de la política. La búsqueda de lo mejor posible en todos los planos de la vida económica y social es un trabajo con el tiempo político. Incluye, por ejemplo, superar la pesada carga de la cultura política latinoamericana, que confunde lo urgente con lo necesario, el corto plazo con un futuro infinito.

En esta perspectiva la política podría entenderse como un sistema de relaciones que buscaría reducir la incertidumbre y mediar entre intereses contrapuestos a través de un sistema de decisiones y autoridad adecuadamente instrumentado, y democrático. Desde luego, se trata de valores construidos en oposición a un nuevo poder tecnocrático, consumista e impersonal, sobre todo en medio de tendencias a la crisis de los sistemas de representación y acción política. En este ámbito, para que el "gobierno de la política" sea efectivo y legítimo es necesario que la sociedad en sus distintos ámbitos y niveles conozca sus opciones y las consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas, y sobre todo que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no. Al respecto, hemos supuesto que la búsqueda de la socialización y transparencia de la política no sólo introducirá elementos racionalizadores y críticos en la política, la economía y la sociedad, sino también que fortalecerá la responsabilidad social y ética de la política.

En el corazón de tales dinámicas se halla el tema de la gobernabilidad. Esta no es sólo un recurso para reducir las tendencias duras de la incertidumbre, sino también un impulso para pensar, inventar, ponderar y descubrir lo que es posible, probable y preferible; es una fuerza de lo político que trabaja con el realismo, pero que no sólo exige capacidad de adaptación a la realidad, sino que debe ser tomada en cuenta para cambiar esa realidad con arreglo a valores de libertad y equidad.

La gobernabilidad en este sentido está referida a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política, construcción que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de relaciones políticas que implican poder, mando y autoridad. La cuestión reside en la forma en que los actores se paran frente al sistema político. Pero si bien la gobernabilidad en general está referida a la construcción de un orden, la gobernabilidad democrática está referida a la construcción de un orden institucional, plural, conflictivo y abierto.

El concepto de gobernabilidad no es un concepto teórico desarrollado: más bien ha servido para describir situaciones y coyunturas muy precisas. En la ciencia política estadounidense, la gobernabilidad ha sido utilizada principalmente en su acepción más restringida de calidad de la gestión de gobierno. En sus orígenes, en los años de la posguerra, el concepto estuvo asociado a la inestabilidad económica.<sup>1</sup>

Posteriormente Crozier, Huntington y Watanaki (1975) desarrollaron el concepto en relación con la crisis de la política. Para ellos, la participación política ha generado una disgregación de intereses y un exceso de demandas que el sistema político no es capaz de procesar; en este sentido, la gobernabilidad sería la capacidad de procesar tales conflictos. Estos autores, sin embargo, no analizan si esa expansión de conflictos no procesables es resultado de la propia expansión del desarrollo capitalista.

Desde el lado de la sociología crítica, Claus Offe (1982) ve la gobernabilidad como un límite de la dinámica capitalista respecto de la integración social: los procesos de acumulación sin regulación política producen ingobernabilidad, y en el régimen capitalista existiría una tendencia inercial hacia la ingobernabilidad.

En América Latina el concepto de gobernabilidad tiene una trayectoria menos elaborada y diversa y muy a menudo confundida con la noción de estabilidad política. Sin embargo, ha habido algunos avances. Por ejemplo, un proyecto del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre estrategias de gobernabilidad en la crisis contrasta la

<sup>1</sup> Por ejemplo, véase Denis (s/f). En su célebre *Diccionario de ciencia política*, Norberto Bobbio (1987) entiende la gobernabilidad como el resultado de negociaciones entre liberales y demócratas.

governabilidad con la ingovernabilidad. Esta última se podría producir, de una parte, por el comportamiento errático de actores económicos empresariales que pueden "romper" los umbrales mínimos del funcionamiento económico o de la denominada gobernabilidad sistémica, y de otra parte, por una mayor desintegración y exclusión sociales en los sectores populares urbanos. Más recientemente, Mario dos Santos y Marcela Natalicchio (1993) esclarecen una cierta visión ambigua de la gobernabilidad, afirmando: "Buen gobierno (*governance*) quiere decir buen desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También transparencia y *accountability* (responsabilidad ante la sociedad por los actos del gobierno); en cambio, gobernabilidad es una situación de los sistemas complejos que supone la autorreproducción del sistema".

Con un enfoque más centrado en los temas del desarrollo, en sus informes sobre desarrollo humano el PNUD reclama como condición para tal desarrollo un pacto o compromiso político directamente asociado a una mayor participación popular descentralizada ("gubernamiento"). En un informe reciente sobre gobernabilidad en América Latina, un grupo de analistas patrocinado por dicha institución afirma que "la gobernabilidad democrática precisa la construcción paciente y progresiva de acuerdos mínimos; el esfuerzo para volver más convergentes los intereses; la creatividad para subordinar lo que divide a lo que une. En suma, reside en una adecuada organización de la política y de la participación" (PNUD, 1993 y 1994b).

El Banco Mundial también ha difundido este debate: por ejemplo, Edgardo Boeninger ha vinculado la gobernabilidad con la capacidad de los gobier-

nos para ejercer autoridad, resolver problemas e implementar políticas, lo que además implicaría un fortalecimiento institucional público y privado (Banco Mundial, 1991). Angel Flisfisch (1989), en una visión más teórica, ha relacionado la gobernabilidad con un nuevo tipo de enfoque de la dinámica del desarrollo económico, esto último fuertemente influido por la noción de "estrategia de navegación contra el viento", de Albert Hirschman. También se han realizado en la región algunos estudios políticos que vinculan la temática electoral con la gobernabilidad (Trinidad, 1991).

En Bolivia, René Mayorga (1992) ha compilado un texto sobre gobernabilidad centrado en los problemas del régimen democrático.<sup>2</sup> La Vicepresidencia de la República, con la colaboración del PNUD, ha elaborado un programa de gobernabilidad centrado tanto en aspectos de buen gobierno como de gobernabilidad propiamente tal. Posiblemente éste es uno de los proyectos más novedosos surgidos en la región para modernizar y legitimar el Estado.

Reconociendo la importancia de la conceptualización de la gobernabilidad y de los avances y problemas que ella implica, planteamos aquí que la noción de gobernabilidad está asociada a una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes del Estado y a la sociedad misma. En un sentido más amplio, la gobernabilidad supone además la calidad democrática del gobierno, por el logro de cierto consenso societal en la formulación de políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social; en esencia, de lo que se trata es de elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

### III

#### **Ethos empresarial y competitividad**

La competitividad a la que nos referimos aquí es, en principio, la que Fernando Fajnzylber (1983) denominó "competitividad auténtica". Según este autor, para lograrla sería esencial reforzar la capacidad interna de creación industrial asociada con una participación creciente de los agentes de la producción y del conocimiento: en definitiva, se trataría de crear un

núcleo endógeno de crecimiento tecnológico. Más adelante, la CEPAL desarrolló y profundizó estos conceptos (CEPAL, 1990; 1992a y b; 1994a y b). Este enfo-

<sup>2</sup> Más recientemente, como resultado de varios de estos esfuerzos, se ha publicado una interesante y polémica compilación titulada *Buen gobierno para el desarrollo humano* (Toranzo, 1994).

que de la competitividad, sin embargo tiene una limitación: falta en él el análisis de elementos estatales, políticos e históricos de gobernabilidad y consenso, además del de las dinámicas culturales. En realidad, la noción de conflicto y comunicación entre los actores y la de *ethos* empresarial, que son aspectos decisivos de la competitividad y de la construcción de un núcleo endógeno de desarrollo, están ausentes o reciben un tratamiento por ahora restringido en el renovado pensamiento cepalino.

En América Latina existe una suerte de cultura autorreferida que provoca el desencuentro y la incomunicación entre los distintos actores sociales, así como también una fuerte indiferenciación de roles, propia de los sistemas patrimonialistas corporativos que han limitado históricamente las posibilidades de desarrollo de un *ethos* empresarial expansivo y de una competitividad auténtica. La misma lógica del conflicto social ha sido históricamente distorsionada y reducida a un conflicto entre el Estado y el trabajo y no a un sistema de relaciones sociales y acciones colectivas diversas y complejas (Calderón y Dos Santos, 1995).

Como lo ha señalado la CEPAL, lo que se necesita es lograr un crecimiento económico basado en una lógica endógena que promueva la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos humanos y no en el abuso de la fuerza de trabajo y en la explotación indiscriminada de los recursos naturales. No obstante, yendo más allá de una lógica estrictamente económica, la competitividad también depende de la capacidad de gestión empresarial, tanto para el funcionamiento racional moderno de una empresa a nivel nacional como para el desarrollo de estrategias de globalización a nivel internacional.<sup>3</sup>

Michel Porter (1991, p. 543 y ss.), con una perspectiva funcionalista y a partir de la empresa, ha descrito la competitividad como un proceso dinámico en el cual la innovación es una constante significativa para la elaboración de nuevos productos, nuevos tipos de mercado y nuevos procesos de producción.

Este proceso implica además la conjugación de una serie de subsistemas vinculados a fuerzas y objetivos nacionales, instrumentos gubernamentales, ambientes competitivos, decisiones estratégicas, aprendizaje constante y sobre todo capacidad productiva y de apoyo a nivel nacional. Y por ende la búsqueda de ventajas competitivas. Tales ventajas competitivas suponen un conjunto de condiciones que permitirán a una nación desarrollarse sobre la base de sus factores productivos, mediante motivaciones positivas conjuntas en las relaciones obrero-patronales, competencia interna, incremento de calidad de la demanda y capacidad para crear nuevas empresas. En definitiva, en el enfoque de Porter la competitividad parece descansar en la calidad del comportamiento socio-empresarial de una sociedad. Quizás la crítica más sustantiva a tal visión es el carácter evolucionista y teleológico típico de este tipo de pensamiento, que ve el conflicto y la historicidad sólo como anomalías.

En todo caso, de lo que se trata aquí es de asumir una lógica más amplia, en la que la cuestión fundamental no sea saber si la economía funciona a partir de una dinámica estatal o una privada, sino saber si existe una dinámica empresarial que abarque el conjunto de la sociedad; es decir, si existe un sistema de relaciones entre los distintos actores e instituciones que, sobre la base de argumentos y acciones racionales y con el riesgo y la flexibilidad naturales del mundo moderno, tenga metas compartidas y negociadas, lo que es tan válido para una empresa como para un partido político. En esta lógica no es posible una competitividad auténtica a nivel nacional si conviven empresas modernas con partidos tradicionales.

Fajnzylber comenzó a hacer explícita esta lógica al señalar: "La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse a una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente".<sup>4</sup>

Sin embargo, es fundamental reforzar este tipo de pensamiento en una lógica globalizada. Manuel Castells, luego de múltiples estudios, concluye que emerge una nueva división internacional del trabajo determinada por la mayor competitividad de las em-

<sup>3</sup> Investigaciones recientes parecen demostrar la importancia de una cierta relación positiva investigación-desarrollo (ID) entre los países industrializados y los países en desarrollo. "Los resultados sugieren que mayor será la productividad total de los factores de un país en desarrollo cuanto mayor sea la masa de capital de ID de sus contrapartes comerciales —que se utiliza como sustituto de la masa de conocimientos incorporada en la composición del comercio del país—, cuanto más abierto esté el comercio extranjero con países industriales y cuanto más capacitada esté su fuerza de trabajo" (FMI, 1995, p. 55). En este sentido parecería importante explorar el grado de beneficio marginal que puede producirse en un núcleo endógeno por efectos de la ID extranjera.

<sup>4</sup> Citado por Lahera, Ottone y Rosales, 1995.

presas, en la cual las empresas y los Estados, si no quieren perecer, tienden a operar en un horizonte internacional de mercados y de insumos. En este proceso la competitividad y por ende la tecnología, especialmente de información, determinaría los niveles y modos de vida de la población, la popularidad de los gobiernos y la gobernabilidad de las sociedades. Estaría surgiendo un dinamismo societal basado en el papel estratégico del conocimiento, el aumento de la flexibilidad del sistema y el paso de grandes empresas centralizadas a redes descentralizadas compuestas por múltiples formas y tamaños de organización. Estas redes constituirán la forma organizacional emergente en el nuevo orden mundial. Para Castells, las sociedades estarían fundamentalmente constituidas por flujos de información entre redes de organizaciones e instituciones. Así, el proceso de transición histórica hacia la economía informacional estaría dominado por la existencia de una economía global y redes de información mundial, y por otra parte, de sociedades civiles nacionalistas, de culturas comunitaristas y de

Estados cada vez más prescindibles (Castells, 1988, 1989 y 1995).

Es fundamental entonces la generalización de un amplio *ethos* empresarial que disminuya la lógica consumista, rentista y de prebendas de los empresarios y de buena parte de las sociedades latinoamericanas, en virtud de una ética de responsabilidades modernas vinculadas a la expansión productiva, el mejoramiento de la calidad nacional de la demanda y una austeridad cotidiana coherente con las características sociales, productivas y culturales de estos países. Con lo dicho no se pretende imponer un comportamiento productivista ni distribucionista, sino convencer de que el desarrollo de una competitividad auténtica favorecerá más sólidamente los intereses particulares y generales en su conjunto. En definitiva, aquí se argumenta que una expansión productiva fuertemente vinculada al mercado externo sólo puede descansar en un amplio sentido de cohesión y participación nacional. Es curioso comprobar que a menudo mientras más pobre es un país, más dispendiosas y consumistas son sus elites sociales y políticas.

## IV

### Sociedad e integración social

La integración social es uno de los conceptos más clásicos y ricos de la sociología. Se originó a fines del siglo pasado como consecuencia de las "anomalías" o distorsiones, sin mecanismos de control social, que llegó a producir en la sociedad tradicional o comunitaria el proceso de industrialización.

La sociología se empezó a preguntar por las condiciones en que se reproducen y crean el orden y la unidad societal. Las distintas corrientes sociológicas respondieron según sus propios condicionamientos históricos. Para los europeos los patrones de integración social estaban vinculados a los procesos de institucionalización de los conflictos y al desarrollo de nuevas formas de solidaridad orgánica; para los estadounidenses, al poder de las instituciones políticas y judiciales y a la fuerza integrativa de una migración colonizadora; para la Unión Soviética, a la ideología política y participativa de la revolución de octubre y del partido comunista. Para los latinoamericanos, sobre todo en el período de la posguerra, al papel articulador e integrador de la hacienda y a la persistencia de un patrón intrasocietal patrimonialista y de clien-

tela. Más adelante, el populismo o los regímenes nacional-populares fueron las formas de organización de la integración social.

Claro está que estos diversos patrones de regulación social involucraban la acción de agentes de control social para la mantención de modos específicos de dominación, expresados en espacios institucionales y normativos muy concretos. Pero también reproducían formas de relación social y lazos sociales diversos. Por lo demás, cualquier forma de integración supone relaciones sociales diferenciadas, conflictivas y jerárquicas. En todo caso, en buena parte de tales patrones predominaba una sensación de autorreproducción del control social.

La noción del conflicto interno y su evolución fue periférica. Sólo más adelante la sociología crítica empezó a demostrar la persistencia de una crisis entre la evolución de las nuevas dinámicas productivas y de consumo y la integración social. Alain Touraine (1973, pp. 113 y 192) ha hecho hincapié en la idea de un cambio en el tipo de dominación, por el cual las relaciones tenderían a dejar de basarse en la explota-

ción del trabajo, haciéndolo más bien en la manipulación de la demanda, el deterioro de las condiciones de vida, y el acaparamiento de los recursos y de la capacidad de decisión; con esto cambiaría la lógica de la protesta y de la integración social misma.

Los conflictos derivados de cambios en la sociedad —como el proceso de reestructuración y el incremento de la competitividad, la hiperaceleración del tiempo político, los procesos consiguientes de concentración de decisiones y la emergencia de nuevos tipos de protesta (por lo demás no tan ajenos a América Latina) ante temas éticos, de consumo, étnico-culturales, de género, religiosos, localistas y otros—, están surgiendo como nunca en los ámbitos de la integración social, la reproducción cultural y la socialización. Quizás precisamente por eso los problemas más significativos de la sociedad contemporánea se refieren a la calidad de vida.

Un estudio reciente del PNUD señala que en los últimos cinco años más del 70% de los conflictos se desarrollaron al interior de los países, produciendo en general un mayor deterioro de la cotidianeidad en los distintos planos de la vida social. Tal informe menciona también que tiende a disminuir la importancia de los conflictos entre países; asimismo, afirma que el debilitamiento de la trama social constituye un problema central para todos los países ricos y pobres del mundo, aunque tal debilitamiento adopta formas y niveles distintos según el tipo de sociedad de que se trate (PNUD, 1994a).

En un nivel teórico, Jürgen Habermas (1973) piensa que la crisis está asociada a experiencias de cambio en las estructuras del patrimonio sistémico de una sociedad y a la percepción de que se amenaza su identidad; en otras palabras, que una sociedad está en crisis de integración cuando las nuevas generaciones ya no se reconocen en un orden normativo que antes tuvo carácter constitutivo. Además, señala que es importante averiguar en qué momento se producen problemas de autogobierno, pues ahí se conecta la integración social con la sistémica. Para Habermas, la integración social está referida a sistemas de instituciones “en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo—de— vida, estructurado por medio de símbolos”, mientras que la integración sistémica se refiere a rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado (Habermas, 1973).

En las actuales condiciones sociohistóricas de América Latina, es posible adecuar la noción de integración social a la capacidad de una sociedad de cons-

truir una ciudadanía activa, eliminar las barreras de discriminación en el mercado y difundir una cultura de solidaridad.

La ciudadanía, si bien es individual, supone una cierta pertenencia comunitaria a través de la cual el individuo se va desarrollando y autodeterminando. El individuo es parte de una colectividad política nacional en la cual recrea su identidad en el ámbito de las instituciones políticas reconocidas. La ciudadanía también está directamente asociada a la equidad social y por ende al derecho de igualdad de oportunidades, que en las circunstancias históricas actuales supone una socialización creciente del conocimiento científico y tecnológico. En estas condiciones la ciudadanía está vinculada al autogobierno de la sociedad, con un ejercicio político electivo y delegativo en el cual las diferentes clases y grupos culturales o regionales necesariamente tienen que asumirse como ciudadanos para que la democracia realmente funcione. Esta última supone el reconocimiento de los derechos del “otro”, diferente de uno mismo, sea éste individuo o grupo, y también supone una autonomía de los actores respecto del Estado.

El mercado refleja una relación social que implica igualdad de oportunidades de trabajo y de producción que hace funcionales los procesos de competencia y de movilidad social. No implica la persistencia de mecanismos de discriminación que limitan la capacidad integradora del mercado para construir tanto una demanda societal idónea como una estructura de la oferta que no sea distorsionada ni poco competitiva. Los mecanismos de movilidad social tienen que organizarse en función de las capacidades, esfuerzos e igualdad de oportunidades para competir en los mercados, y contar con canales de movilidad social abiertos que refuercen la integración. Los ciudadanos también son consumidores.

La cultura de la solidaridad está vinculada a la calidad de la trama social de una determinada colectividad, a los lazos de reciprocidad entre sus miembros y a la capacidad de enfrentar problemas y metas comunes. En casos como el de Bolivia el papel de las estructuras familiares diversificadas, las comunidades y las unidades empresariales en pequeña escala representa importantes experiencias solidarias. La cultura de la solidaridad vincula los intereses particulares con los públicos y se refiere a la capacidad de las sociedades para conciliar la competitividad auténtica con una gobernabilidad progresiva. Tal vinculación supone el logro de un “bien común” de una sociedad. En este proceso la cuestión de la pobreza no es una categoría

social histórica, sino el producto de relaciones sociales excluyentes. En muchos informes nacionales e internacionales se suele despojar a la pobreza de su dimensión tanto ética como sociológica y transformarla en un paisaje estadístico sin producción de sentido. Desde el ángulo de la integración social, el problema de la pobreza es ante todo uno de juicio sobre las relaciones sociales.

En la política latinoamericana existe una fuerte tradición jerárquica, plasmada en un patrón de sociabilidad que limita la construcción de un principio de equidad que le dé al "otro" distinto de "uno" la condición de sujeto con intereses válidos y derechos legítimos. La competitividad espuria está íntimamente asociada con esa tradición. En realidad, se trata de un imaginario societal que entiende a la pobreza como una marca de inferioridad y que desvaloriza el ejercicio de los derechos individuales. Para tal tradición política el pobre no existe como ciudadano, sino como una figura plena de atributos inferiores, carente y desprotegido, que debe ser atendida por la filantropía privada, la tutela estatal o la cooperación internacional.

La concepción más generalizada de la pobreza está fuertemente ligada al modo en que se niegan los derechos en la trama de las relaciones sociales. Y la superación de la pobreza está vinculada por una parte a la capacidad de la sociedad y de los mismos pobres de transformar sus necesidades en demandas que interactúen en el sistema político y, por otra, a una expansión de la cultura de la solidaridad.

En este sentido, la conquista de la ciudadanía constituye el impulso vital hacia la integración social. Envuelve políticas y acciones societales que cambien progresivamente el panorama social y, sobre todo, un tratamiento público del problema y su vinculación con el tema de la equidad y el desarrollo. Todo esto depende en gran parte de que en la trama de los intereses sociales haya una construcción de espacios públicos en los que el problema sea legitimado a través del libre debate de lo justo y lo injusto en una práctica democrática de permanente negociación.

La integración social apunta al logro de umbrales mínimos de reproducción de la población —por ejemplo, los indicadores de desarrollo humano de las Naciones Unidas—, y a la eliminación legal y real de una serie de barreras y mecanismos de discriminación —por género, edad, etnia, etc.— en el mercado, en la sociedad y en las instituciones públicas y privadas. Asimismo, en un sentido más amplio, la integración social supone una matriz de actores sociales que interactúan recíprocamente sobre la base de argumentos racionales y valóricos para lograr concertadamente metas de integración, competitividad y gobernabilidad. En tal lógica, los fines no podrían estar separados de los procedimientos.

En este marco debe quedar clara una conclusión básica: si las tendencias sociales no son revertidas, los costos serán muy altos tanto en términos de gobernabilidad como de competitividad y desarrollo.

## V

### El triángulo de desarrollo, con su rectángulo y su punto al centro

En la perspectiva de las relaciones sinérgicas y sistémicas de los conceptos de gobernabilidad, competitividad e integración social, se supone inconcebible que éstos funcionen aisladamente, puesto que se refuerzan entre ellos e interactúan sinérgicamente en sentido positivo o negativo.

Así, por ejemplo, el logro de un nivel óptimo de gobernabilidad sólo será posible si con ello se alimenta y condiciona un crecimiento económico basado en una competitividad auténtica, y si se sustenta en un sólido consenso construido por actores sociales

que concertadamente buscan elevar la calidad de vida de la población. En el mismo sentido, la competitividad será sustentable en la medida en que refuerce la calidad de la sociedad tanto en términos educativos como de expansión de los mercados de consumo; en este sentido, la misma integración social constituye una fuerza productiva.

Por último, la integración social no será sólida si no está asociada a políticas eficaces, coherentes y legítimas de gobierno, y al crecimiento sostenido de la economía. Todo esto supone acrecentar una capa-

cidad de acción que se adecue a la evolución de las diferentes circunstancias.

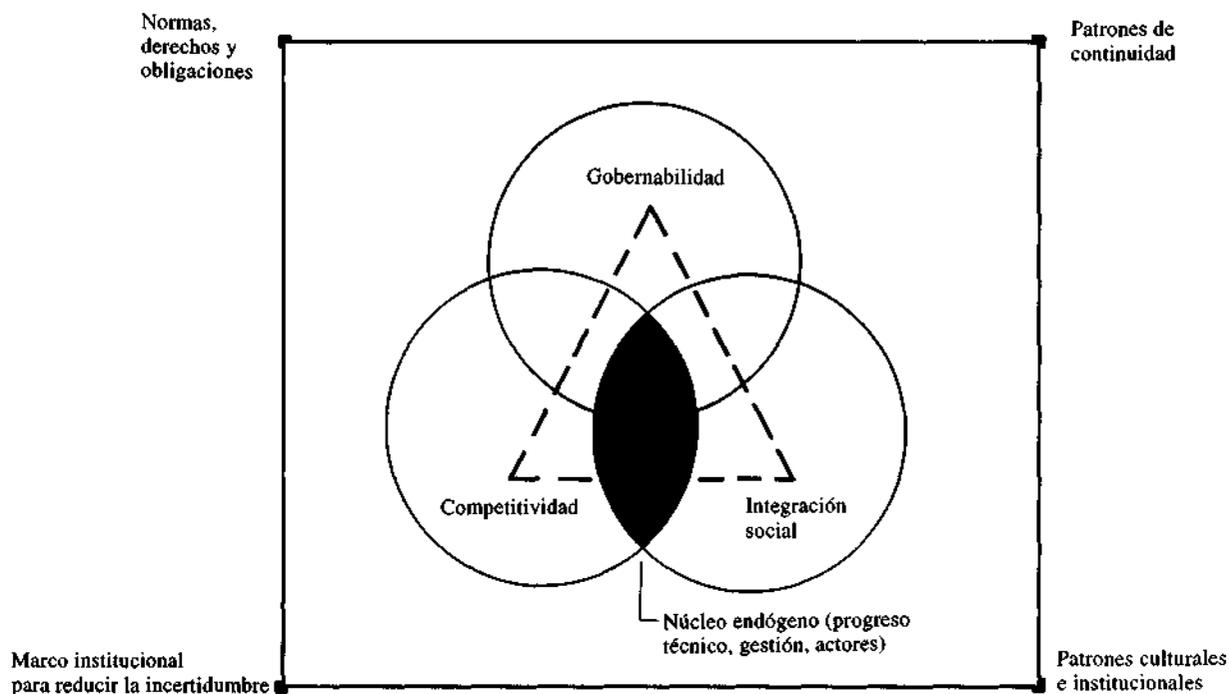
Sin embargo, si bien este triángulo —governabilidad, competitividad e integración social— es fundamental para alcanzar cierta capacidad endógena de desarrollo (gráfico 1), ésta será insuficiente y anómala si no está inserta en un marco institucional que dé sentido a las transformaciones y políticas en curso; éste se representa en el mismo gráfico por un rectángulo que, en sus vértices y también dentro de una lógica sistémica, indica las funciones y características de tal marco.

Se supone que un marco institucional no sólo delimita concertadamente las reglas del juego, sino que también se adecua a las características históricas del cambio socioeconómico y político que atraviesa actualmente la región como parte de un proceso mundial de globalización económica e hiperaceleración del tiempo político.

El primer vértice del rectángulo que en el gráfico representa el marco institucional corresponde a un conjunto de normas, derechos y obligaciones claros en materia de competitividad, gobernabilidad e integración social. Los empresarios, por ejemplo, tendrán

GRÁFICO 1

**Triángulo de desarrollo (governabilidad, competitividad e integración social), con su rectángulo y su punto al centro**



que internalizar los marcos institucionales con arreglo a los medios posibles y las ventajas reales que les permitan invertir y desarrollarse, pero adecuando tal normatividad a la de los sectores laborales que vinculan sus demandas salariales con las de capacitación y con el incremento de la producción.

El segundo vértice se refiere al establecimiento de patrones de continuidad del marco institucional,

para que exista una especie de sustentabilidad institucional que garantice a los actores que sus inversiones o acciones políticas y sociales tendrán también continuidad en el tiempo.

El tercer vértice ilustra el establecimiento de un marco institucional legítimo que busque reducir las incertidumbres producidas por el comportamiento anómico e inconsistente de una buena parte de los acto-

res empresariales, políticos e institucionales de las sociedades latinoamericanas.

El cuarto vértice, por último, se refiere al establecimiento de patrones culturales e institucionales para el procesamiento de conflictos entre los distintos actores y grupos sociales, de manera tal que se tienda a superar progresivamente la cultura patrimonialista y de prebendas tanto en la economía como en la política. Se trata, en definitiva, de la construcción de la pluralidad política de la democracia.

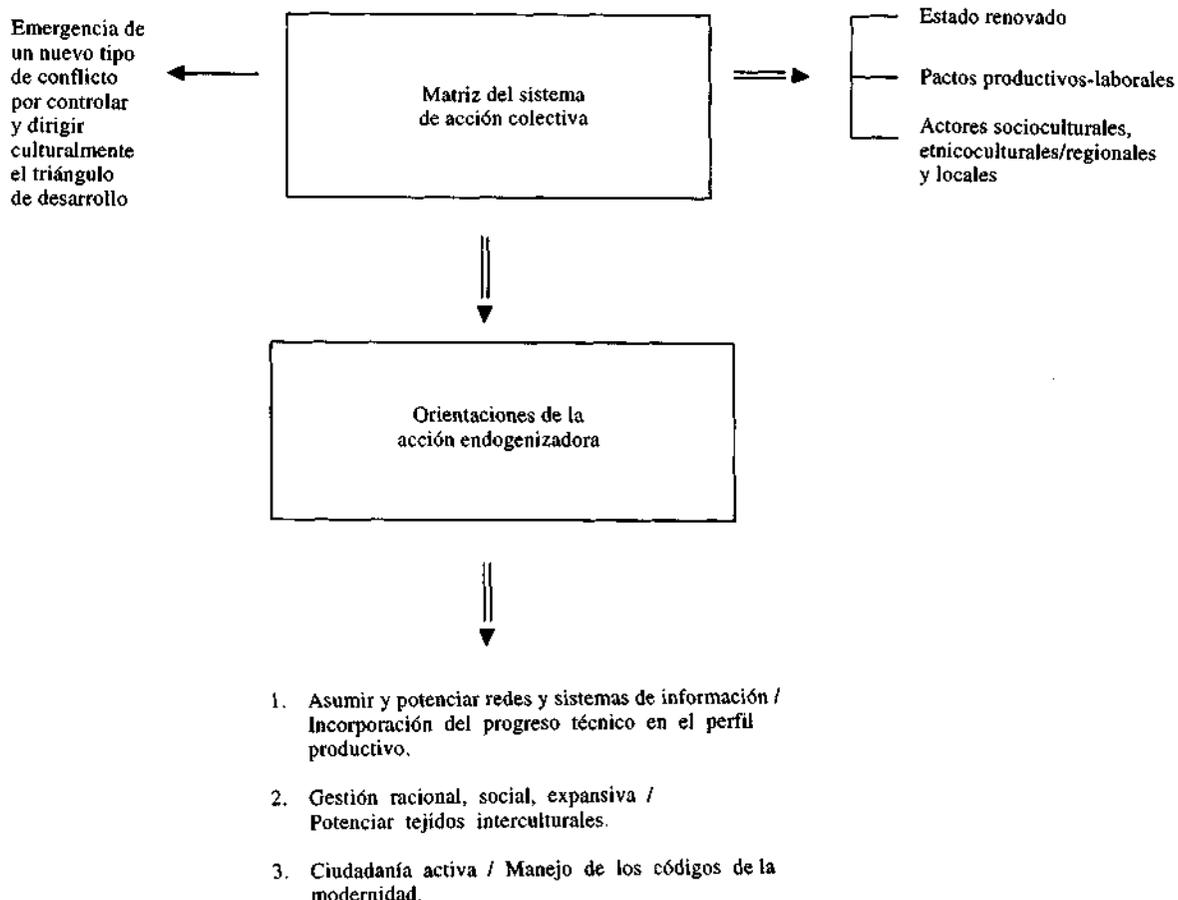
Cabe afirmar que el marco institucional descrito no es cerrado y estático, sino que se va haciendo, cambiando y adecuando según las características internas o externas del desarrollo, pero en función de la constitución o ampliación de un núcleo autorreferido de desarrollo que esté vinculado principalmente al establecimiento y evolución de la capacidad interna del país. Es decir, abarca una serie de factores de

productividad y de gobernabilidad, pero sobre todo una matriz de actores sociales que comparten una estrategia de inserción productiva en la reestructuración de la economía y la cultura internacional a partir de la sostenibilidad institucional del triángulo de desarrollo.

En el gráfico 2 se presenta un paradigma posible y deseado entre, por una parte, el triángulo de la gobernabilidad progresiva —que supone una gobernabilidad en relación sinérgica con la competitividad económica y la integración social— y, por otra parte, el rectángulo de la institucionalidad que hace normativamente viable el triángulo mencionado. El punto al centro indica tanto una serie de condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad, como los requerimientos de una matriz intrasocietal y política que dé sentido al conjunto del núcleo.

GRÁFICO 2

#### Punto al centro: El desarrollo endógeno



## VI

## Hacia una nueva lógica del conflicto

Ciertamente la propuesta descrita supone una lógica del conflicto distinta de la que organizó el ciclo estatal patrimonialista —corporativo. En tal ciclo lo central fueron los conflictos entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos; la búsqueda de poder estatal o la redefinición de las relaciones Estado— sociedad fueron las metas principales de los distintos actores. Así, el carácter paraestatalista de la acción colectiva —ya se tratara de acciones obreras, empresariales, campesinas o regionales— y el carácter prebendario de las relaciones Estado-sociedad preconditionaron un sistema de actores sociales débiles.

El conflicto, según esta propuesta, supone una disputa entre los distintos actores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Allí ya no está en duda la simultaneidad inevitable de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y énfasis políticos y culturales. Se supone además que esta misma lógica de transformación se asociaría con la redefinición de las fuerzas políticas de izquierda y de derecha. La izquierda quizás replantearía sus acciones desde los vértices de la integración social y la gobernabilidad y la derecha desde los de la competitividad y la gobernabilidad.

Sin embargo, no existe una forma mágica para el procesamiento de los conflictos y la transición de una situación a otra, especialmente en momentos de fuerte cambio societal. Es fundamental entonces que los conflictos tal cual suceden sean expuestos explíci-

tamente, reconocidos y procesados colectivamente por medio de la negociación.

Para este propósito es importante contar con auténticos canales de participación activa y representativa de los distintos actores, a fin de que en la deliberación y en el arbitraje de conflictos se consideren todos los intereses, actores y argumentos involucrados. Desde luego que esto conlleva la extensión de los espacios públicos de diferentes formas, para que se materialice esta participación societal en la elaboración de conflictos. En el caso de los sectores más excluidos y pobres, es imprescindible que ellos mismos transformen sus necesidades en demandas expresadas institucionalmente, es decir, que lleguen a ser actores sociales autónomos.

Asimismo, los distintos actores han de acudir a las negociaciones con plena conciencia de que toda negociación presupone la voluntad de las partes de respetar y hacer respetar los acuerdos, y de que esto envuelve algunas concesiones mutuas respecto de las posiciones originales de cada actor.

Por último, resulta determinante — sobre todo para el paso de un tipo de conflicto a otro— un consenso previo respecto de algunos metavalores que permitan a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, en este caso, relacionados con el triángulo de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Pero también es determinante la elaboración de un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.<sup>5</sup>

## Bibliografía

- Banco Mundial (1991): *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991*, Washington, D.C..
- Bobbio, N. (1987): *Diccionario de ciencia política*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_. (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/L.668, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1992b): *Educación y conocimientos: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702 (SES.24/4) Rev. 1, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (1994a): *Políticas para mejorar la inserción en la economía internacional*, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (1994b): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/L.808 (CEG.19/3), Santiago de Chile.

Calderón, F. y M.R. dos Santos (1995): *Sociedades sin atajos: cultura política, reestructuración económica y democratización en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós.

<sup>5</sup> Véase un análisis detallado de la reforma política y la reestructuración económica latinoamericanas en Calderón y Dos Santos, 1995.

- Castells, M. (1988): *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- (1989): *Informational City: Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- (1995): *Les flux, les réseaux et les identités: où sont les sujets dans la société informationnelle?*, F. Dubet y M. Wiewiorka, *Penser le sujet*, París, Fayard.
- Crozier, Huntington y Watanaki (1975): *The crisis of democracy, Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press.
- Denis, C. (s/f): *Inestabilidad del capitalismo e agie sociale, Quaderni Fondazioni Feltrinelli*, N° 13, Milán, Editorial Feltrinelli.
- Dos Santos, M. y M. Natalicchio (1993): *Democratización, ajuste y gobernabilidad en América Latina. Una guía analítica y documental*, Buenos Aires, International Development Information Network/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (IDIN/CLACSO).
- Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca en América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Flisfisch, A. (1989): *Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión*, *Revista mexicana de sociología*, N° 3, año LI, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, julio-septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.
- Habermas, J. (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Lahera, E., E. Ottone y O. Rosales (1995): Una síntesis de la propuesta de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, abril.
- Mayorga, R. (comp.) (1992): *Gobernabilidad y democracia*, La Paz, Nueva Sociedad/Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEDEM)/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Offe, C. (1982): *Ingobernabilidad e mutamente delle democrazia*, Bolonia, Italia, Il Mulino.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993): *Desarrollo humano. Informe 1993*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- (1994a): *Desarrollo humano. Informe 1994*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- (1994b): *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Trinidad, H. (org.) (1991): *América Latina. Eleições e governabilidade democrática*, Porto Alegre, Editora da Universidade de Rio Grande do Sur.
- Toranzo, C.F. (ed.) (1994): *Buen gobierno para el desarrollo humano*, La Paz, ILDIS.
- Touraine, A. (1973): *Production de la société*, París, Seul.