

La democracia en América Latina

Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

CONTRIBUCIONES PARA EL DEBATE

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador,
El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá,
Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.



Publicado para el Programa de las Naciones
Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD. Este libro es el fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo del Informe sobre la Democracia en América Latina.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2004

© De esta edición:

Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004

Beazley 3860, (1437) Buenos Aires

www.alfaguara.com.ar

Dirección editorial: Fernando Esteves

Coordinación editorial: Mercedes Sacchi

Idea de portada: Fischer América Argentina

Diseño de interior: SchavelzonLudueña. Estudio de diseño

Edición: Graciela Pérez Aguilar

Diagramación: Alejandra Mosconi

Corrección: Carolina Tosi, Omar Lobos

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

La democracia en América Latina : hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos : contribuciones para el debate. – 1ª. ed. – Buenos Aires : Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.

488 p. ; 23x15 cm. + 1 CD ROM

ISBN 950-511-999-2

1. Ensayo. I. Título

CDD 864

ISBN: 950-511-999-2

Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Primera edición: septiembre de 2004

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.

En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

Todos los derechos reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Esta publicación no se hubiera podido llevar a cabo sin la generosa colaboración de muchas personas y organizaciones, a las que se expresa agradecimiento.

■ Índice

Prefacio 9
RICARDO LAGOS ESCOBAR

Prólogo 15
MARK MALLOCH BROWN

Prólogo 17
CHRISTOPHER PATTEN

Prólogo 19
ELENA MARTÍNEZ

Presentación: El debate de una agenda ampliada 23
DANTE CAPUTO

1. Política para la democracia

*Dimensiones históricas de las transiciones
a las democracias en América Latina* 31
NATALIO BOTANA

Democracia política y desarrollo en América Latina 37
MARCO AURELIO GARCÍA

Crisis de la política: causas y respuestas eficientes 41
FELIPE GONZÁLEZ

*Democracia, sociedad civil y política en América Latina:
notas para un debate* 51
CÁNDIDO GRZYBOWSKI

*La indispensable y problemática relación entre
partidos y democracia en América Latina* 73
MANUEL ANTONIO GARRETÓN

*Partidos políticos en América Latina: precisiones
conceptuales, estado actual y retos futuros* 99
MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

La crisis de la política en América Latina 123
ROSARIO GREEN

*El componente “parlamentarista” en los sistemas
presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina* 127
JULIO GODIO Y EQUIPO

2. Estado para la democracia

*Acerca del estado en América Latina
contemporánea: diez tesis para discusión*
GUILLERMO O'DONNELL 149

*Notas sobre la crisis de legitimidad
del Estado y la democracia* 193
FERNANDO CALDERÓN

*Democratización, Estado e integración a la economía
global. ¿Cuál es el lugar de la política democrática?
La experiencia brasileña en perspectiva* 215
LOURDES SOLA

Diversidad, Estado y democracia: unos apuntes 229
WILLEM ASSIES

*La democracia y las drogas
en América Latina y el Caribe* 245
EDUARDO GAMARRA

Notas sobre corrupción y drogas ilegales 259
FRANCISCO E. THOUMI

*Ciudadanía y democracia: los aportes
de una perspectiva de género* 265
CELI JARDIM PINTO

*Avances y límites de la democracia en América Latina,
en los últimos veinte años* 279
JULIO TERRAZAS

Seguridad jurídica y Estado democrático de derecho 283
RAÚL ALCONADA SEMPÉ

Cultura y democracia, una relación olvidada 289
OSVALDO HURTADO

3. Economía para la democracia

Globalización, mercado y democracia 311
JEAN-PAUL FITOUSSI

Economía y democracia 357
JOSÉ ANTONIO OCAMPO

*Globalización, organismos financieros
internacionales y las economías latinoamericanas* 415
JOSEPH E. STIGLITZ

Democracia y desarrollo: la política importa 439
ENRIQUE V. IGLESIAS

4. Globalización y democracia

Democracia y globalización 449

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Notas sobre el impacto del comercio internacional
en el desarrollo de las economías latinoamericanas* 455

(Contribución de la UNCTAD para el Informe del PNUD
“La democracia en América Latina”)

RUBENS RICUPERO

La Carta de Navegación de las Américas 461

CÉSAR GAVÍRIA

La defensa colectiva de la democracia 469

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

Globalización, hegemonía y democracia 477

DANTE CAPUTO

■ Prefacio

RICARDO LAGOS ESCOBAR*

Siempre hay buenas razones para reflexionar sobre la democracia y la ciudadanía en América Latina; las circunstancias actuales, sin embargo, hacen más urgente este ejercicio. Ha habido ya demasiados casos en los que el proceso democrático ha peligrado y la insatisfacción con los resultados económicos y sociales tiende a dirigirse contra el sistema político.

Para pensar hoy la democracia tenemos la perspectiva que da la experiencia de dos décadas de su restablecimiento y consolidación en la región, así como la consideración de las aceleradas transformaciones globales que están dando forma al mundo actual. Ambas son examinadas por los autores de este libro y sus principales conclusiones pueden ser consideradas con provecho por todos quienes participamos en el sistema político democrático.

Parece conveniente agregar una perspectiva de más largo plazo; la del cumplimiento de los objetivos que tuvieron nuestros países al independizarse, hace ya casi doscientos años. Cómo entonces nos pusimos a la altura de las mejores ideas de esos tiempos, cómo nos desviamos de ese camino y cómo podemos retomar hoy los mejores caminos que nos señalan nuestros tiempos.

La lucha por la independencia fue un rayo entre nosotros, cuyo trueno aún podemos escuchar, si prestamos atención. Las ideas de entonces –libertad, república, libre comercio, integración– aún resuenan en nosotros. Ellas siguen siendo una promesa cumplida sólo en parte, siguen siendo ideales a los que todavía nos interpelan nuestros padres y madres de la patria.

*Presidente de la República de Chile

Con las ideas y objetivos de su independencia, nuestro continente se ubicó mejor en las corrientes del pensamiento ilustrado de la época. Con ellos se abrió una puerta para ir de lo que éramos a lo que podíamos llegar a ser. La puerta sigue abierta, pero no hemos avanzado lo suficiente para poder cruzarla.

En parte, porque equivocamos el camino muchas veces respecto de esas ideas, esos objetivos. Hemos tenido autoritarismo, pérdida de libertad externa o interna, falta de integración de nuestras sociedades y una apertura tardía y con frecuencia mal hecha respecto de la economía internacional. Nuestros países no se integraron sino que, incluso, fueron a la guerra entre ellos.

Con frecuencia varió más la forma que la sustancia oligárquica de nuestras sociedades, incluso cuando la hacienda dejó de ser un hecho económico para convertirse en un hecho cultural y psicológico. Ello coloreó nuestras repúblicas, nuestras libertades y nuestro crecimiento económico. La violencia se hizo endémica en algunas partes y el mundo indígena, una realidad que prefirió ignorar moralmente nuestro siglo XIX, no fue a lo largo de este tiempo ni reconocido ni integrado, sino arrinconado a la espera de su disolución.

Muchas veces copiamos sólo lo accesorio, la moda y las costumbres, sin cambiar nuestra manera de pararnos frente al mundo, de crear, de producir. Fallamos muchas veces en caminar al mismo paso que la conciencia del mundo, cuyos objetivos y principios se han profundizado a lo largo de los años. Hoy hablamos del respeto a todos los derechos humanos y no sólo a la libertad; hablamos de la democracia que, además de las formas republicanas, incluye la activa participación de la ciudadanía; ya no hablamos sólo del libre comercio, sino de integrarnos del mejor modo en una sociedad globalizada, a la que queremos humanizar; la integración regional de hoy incluye infraestructura y energía, pero también coordinación macroeconómica. Nos fuimos quedando atrás respecto de las nuevas formas que el pensamiento ilustrado iba tomando.

No es que todo el mundo esté o haya estado ordenado de acuerdo a esas ideas, sino que ellas estaban ahí, para mostrar un camino de progreso material y espiritual. Ellas son una medida con la que evaluar nuestros éxitos y nuestros fracasos.

En cambio, visiones esquemáticas cerradas y excluyentes nos nublaron la vista muchas veces. La Guerra Fría, algo lejano y ajeno a nuestra

realidad, nos dividió y favoreció la intervención extranjera entre nosotros. Los derechos humanos han sido violados muchas veces, en prácticamente todos nuestros países. El medio ambiente de este Nuevo Mundo ha sido severamente amenazado en muchas partes. Una muy mala distribución del ingreso ha sido la fatídica variable que explica una parte demasiado grande de los destinos individuales y comunitarios; algunos reciben siempre más y otros reciben siempre menos, más allá de las contingencias y de los cambios en otros aspectos de la realidad.

En la última parte del siglo xx nuestra historia regional fue, quizás, dura como nunca. Se faltó a la democracia, se violaron los derechos humanos, con una profundidad tal que aún estamos recobrándonos de ello.

Este cúmulo de injusticias no pudo dejar indemne nuestro corazón. El fatalismo, la amargura, la sensación de que la injusticia es todopoderosa, se generalizaron. Y, como señalara bien Octavio Paz, nos fuimos adentrando en el laberinto de nuestra propia soledad, pero no porque fuera inevitable, sino por la forma en que los poderosos moldeaban nuestras sociedades.

Y aquí estamos, en este permanente amanecer que nunca parece llegar a mediodía. Hoy existen más latinoamericanos pobres que nunca en nuestra historia, la democracia está débil, el crecimiento es menor al que ya tuvimos. Estamos desunidos adentro, sin voz común hacia afuera. No logramos negociar en conjunto nuestro ingreso en la sociedad global.

Sin embargo –lo ha dicho bien Gabriel García Márquez–, los latinoamericanos seguimos existiendo, aumentamos en número y mantenemos la esperanza, esa que nos permite replantear nuestro camino cada cierto número de años.

Porque cada uno de nuestros países ha tenido o tiene episodios de esperanza, en los que se trabaja duro por acercar la tierra al cielo, por cruzar la puerta de la modernidad, como decimos hoy. La historia de nuestros países está llena de hombres y de mujeres, de movimientos sociales y de partidos, que han tratado de hacer las cosas de otro modo. De esfuerzos familiares, de campesinos, de clases medias, de jóvenes soñadores, de mujeres que exigían su derecho a votar. Todos ellos forman parte de la historia, de ese entramado de relaciones humanas en la Tierra.

Más recientemente, América Latina ha dejado de ser caracterizada por regímenes despóticos que segaron la vida de decenas de miles de personas y sofocaron las libertades de millones. Hemos aprendido de tan dolorosas experiencias y el respeto a los derechos de las personas y las instituciones democráticas que los garantizan se han afianzado en América Latina durante estas décadas. Podríamos coincidir en que nuestras democracias se han consolidado en el ámbito institucional, aun cuando —como se destaca en varios trabajos de este libro— en este campo hay aún muchos avances por impulsar y obstáculos por superar.

Sin embargo, como lo ponen de manifiesto las contribuciones de esta publicación y el reciente informe del PNUD (*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*), es en el ámbito de la ciudadanía donde nuestras democracias tienen su más grave déficit y, por lo tanto, donde enfrentamos los mayores desafíos. Este hecho no debería sorprendernos, ya que la ciudadanía es el centro de todos los demás procesos. En efecto, ¿de qué sirven las buenas ideas si los actores sociales no las llevan a la práctica?

La idea de ciudadanía, afirmada históricamente en oposición a los privilegios estamentales del Antiguo Régimen, igualó en derechos y responsabilidades a los seres humanos, haciendo abstracción de las diversidades y desigualdades que han seguido existiendo. Esta es una idea genuinamente revolucionaria y cuyo correlato moral es evidente: se requiere asegurar en la realidad esta igualdad, hay que pasar de la teoría a la práctica. Con mayores oportunidades, con protección social, con un imaginario colectivo que respete la diversidad y se enriquezca con ella.

De este modo se abriría paso en la historia mundial el orden propio de la modernidad, atravesado desde el comienzo por la tensión entre las ideas de igualdad y universalidad de los seres humanos que fundan la democracia, por una parte, y la desigualdad de propiedades y riquezas, la desigualdad de oportunidades, por otra.

Durante el siglo xx, junto al desenvolvimiento del Estado democrático y social de derecho, la ciudadanía se fue extendiendo por encima de barreras sociales, étnicas y de género, en el mundo y en nuestra América. Asimismo, se extendió el reconocimiento de los derechos y deberes que esa condición involucra: ya no sólo derechos civiles y políticos, sino también derechos económicos y sociales, derechos culturales y medioambientales.

Esta noción exige cierta intervención del Estado en la vida económica y social con el propósito de procurar a todas las personas las prestaciones y servicios que requieren para la satisfacción de sus necesidades básicas, concebidas como derechos. Es lo que conocemos como bienes públicos y nuestro listado regional de prestaciones es insatisfactorio, porque, ¿qué bienes aseguran realmente nuestras sociedades a todos los ciudadanos?

Hacer efectivo el acceso a esos bienes supone, junto a un enorme esfuerzo de toda la sociedad en pos del crecimiento y la modernización de la economía que haga posible su financiamiento, de una democracia de ciudadanos y ciudadanas que vele por que los frutos de ese esfuerzo se distribuyan según criterios de equidad y humanidad.

En ese sentido, llegar a nuestra meta exige perfeccionar una democracia institucional y un sistema de mercados competitivos, pero se necesita más.

Tenemos que ser capaces, a la vez, de lograr que el acceso y los beneficios del crecimiento económico, de la inserción internacional, de la democracia, del desarrollo tecnológico, lleguen a todos. Que los ciudadanos y ciudadanas de nuestros países tengan opciones reales de participación en la sociedad.

Hace cien años, las oligarquías en nuestra región desconocían la existencia de la cuestión social. En la actualidad, hay también quienes prefieren eludir los problemas y niegan, por ejemplo, la existencia de una cuestión indígena. Sin embargo, los países que han tenido y tendrán éxito en el mundo contemporáneo son aquellos que no niegan sino que asumen los problemas y contradicciones del carácter complejo de las sociedades modernas, desarrollando políticas públicas que permiten enfrentar los peligros que entraña esa realidad y conducir las tensiones en un sentido de progreso.

Reconocer esas lecciones de la historia mundial contemporánea, y de la propia historia reciente de nuestra región, es el camino para enfrentar el círculo vicioso del desencanto, el descontento y la marginación ciudadana de la democracia, por una parte, y las insuficiencias del ámbito público para generar políticas de progreso no sólo económico sino también social.

La comprensión de ese círculo vicioso por los liderazgos políticos y el reconocimiento de que no se trata de un proceso normal, sino de

un desvío en la trayectoria de desarrollo, el que puede convertirse en una seria amenaza a la propia continuidad del proceso democratizador, es uno de los caminos que puede llevar a la recuperación para la ciudadanía activa de los que hoy se han convertido en espectadores más o menos distanciados del ámbito público.

■ Prólogo

MARK MALLOCH BROWN*

Cuando el PNUD presentó el pionero Informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, nuestra esperanza era iluminar el debate al yuxtaponer el impresionante logro de América Latina de mantener gobiernos democráticos durante más de dos décadas a la decepción en el intento por aliviar los elevados niveles de pobreza y desigualdad que amenazan el apoyo a esos gobiernos. A partir de las entrevistas a más de 100 analistas, 32 mandatarios entre presidentes y ex presidentes, 200 líderes políticos y sociales y las encuestas a casi 19.000 ciudadanos de 18 países, el impacto del Informe ha excedido nuestras expectativas, ya que sus hallazgos y conclusiones se debaten con vigor desde las mesas de los cafés hasta los gabinetes ministeriales en América Latina y otras regiones.

Como parte de una serie de actividades relacionadas con el proceso que se inició con el lanzamiento del Informe, nos complace presentar este conjunto de trabajos preparados por analistas y expertos que exploran las causas y las posibles soluciones a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina. No hay tema más urgente para la región en la actualidad. Dado que, en general, la democracia en Latinoamérica no ha mostrado los resultados que esperaban sus ciudadanos, muchos ahora cuestionan su capacidad para la consecución del progreso económico y social. Los autores de estos ensayos se han enfrentado con dicha paradoja en sus reflexiones sobre la política, el estado, la economía y la globalización.

Cuando los líderes mundiales adoptaron los ambiciosos objetivos

*Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

de las Metas de Desarrollo del Milenio –incluyendo la reducción de la pobreza a la mitad y la educación para todos los niños en el año 2015– estaban proponiendo en realidad un manifiesto de la democracia. Un manifiesto para los pobres en América Latina y otras partes del mundo, a partir del cual pueden controlar a sus gobiernos por los resultados. El desafío que tenemos por delante es el de fortalecer las instituciones de la democracia, desde las legislaturas hasta el poder judicial, para que puedan emprender en forma eficaz los problemas más importantes que afectan a la mayoría de los pueblos latinoamericanos. La cuestión central no es entre la continuidad del sistema democrático o la posibilidad que la gente vuelva a mirar a los regímenes autoritarios, sino cómo hacer para que la democracia tenga una mayor capacidad de entregar los frutos del desarrollo en forma más equitativa. A través de nuestro trabajo a lo largo y a lo ancho de América Latina, el PNUD ha querido ayudar a los gobiernos a dar respuesta a esa cuestión y a ser más receptivos a los intereses de todos los sectores de la sociedad, especialmente los pobres, las mujeres y los pueblos indígenas.

Me gustaría expresar mi agradecimiento a todos aquellos que contribuyeron con este libro, en especial al comisionado europeo Chris Patten, por el apoyo recibido de la Unión Europea y al presidente Ricardo Lagos de la República de Chile. Para el PNUD es un placer poder actuar como catalizador del debate de un tema tan vital y esperamos que este libro pueda seguir dándole forma al debate público sobre desarrollo y gobernabilidad democrática en América Latina.

■ Prólogo

CHRISTOPHER PATTEN*

Es para la Unión Europea una gran satisfacción acompañar a las Naciones Unidas y al PNUD en este empeño que presenta un profundo análisis del estado y las perspectivas de la democracia en América Latina e impulsa un amplio debate para avanzar hacia una ciudadanía integral –en la que los ciudadanos gocen efectivamente de sus derechos civiles, políticos y sociales–, coincidiendo ampliamente con las prioridades de la política exterior de la Unión Europea con respecto a esa región.

La reciente historia de nuestras regiones muestra una firme voluntad de cooperación para enfrentar los desafíos comunes. A finales de los años 80 y principios de los 90, concentramos nuestros esfuerzos en extender la democracia, los Derechos Humanos y el estado de derecho a todos nuestros países. Durante los años 90, hicimos esfuerzos para avanzar en la estabilidad económica, tanto en Europa como en América Latina, lo cual impulsó un marcado incremento de las inversiones en la región, en su mayoría provenientes de la Unión Europea.

A pesar de nuestros avances, seguimos trabajando para reducir las desigualdades y discriminaciones todavía existentes en las sociedades europeas y para fortalecer la ciudadanía. Por lo que respecta a América Latina, aunque muchos indicadores sociales mejoraron, también sigue pendiente el reto de disminuir las desigualdades. Este hecho y las recientes crisis que han afectado a algunos países latinoamericanos han repercutido claramente en las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y la política.

Por ello, adquiere particular relevancia todo esfuerzo para considerar

*Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea

la democracia desde una nueva visión, que vaya más allá de los aspectos institucionales, para incorporar las cuestiones económico-sociales y los impactos de la globalización. Este esfuerzo del PNUD apunta claramente en esa dirección, y las contribuciones de tan destacadas personalidades en esta publicación buscan alumbrar un amplio debate que impulse un desarrollo inclusivo de la democracia.

En esta nueva década, surge con claridad la necesidad de hacer frente a un nuevo desafío común: el de la cohesión social. Este ideal requiere que nuestras sociedades no permitan que ninguno de sus grupos constitutivos quede excluido política, económica, social o culturalmente.

La cohesión social abarca las dimensiones económicas y sociales, el acceso a la salud, la educación y el empleo, pero también el fortalecimiento de la ciudadanía y el apoyo a la institucionalidad democrática.

La Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de los países de América Latina y el Caribe, el Grupo de Río —celebrada en mayo de 2004 en Guadalajara, México—, se convirtió así en una oportunidad ideal para avanzar en el logro de compromisos conjuntos sobre la democracia y los derechos humanos, la cohesión social y la integración regional. No me cabe duda de que los gobiernos latinoamericanos se están comprometiendo cada vez más en esta dirección. La Unión Europea seguirá ayudando a América Latina en ese proceso.

■ Prólogo

ELENA MARTÍNEZ*

Hay una libertad nueva en América Latina, pero existe también una vieja molestia: la vigencia del régimen democrático durante más de dos décadas no ha sido acompañada por avances palpables en materia social. Tal es, en una frase, el hallazgo central de nuestro Informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.¹ ¿Cómo saldar entonces ese déficit, cómo avanzar del elector al ciudadano, cómo lograr que la igualdad ante las urnas sea también una igualdad de oportunidades ante la vida? La respuesta, o mejor dicho, las respuestas no podrán provenir sino de los propios ciudadanos, de la polis, de los hombres y mujeres reunidos para deliberar y decidir acerca del destino colectivo.

Este debate sobre la **democratización de nuestras democracias** habría de ser el eje de la nueva agenda latinoamericana. En el PNUD lo creamos así y por eso, como un aporte modesto y a la vez autorizado, invitamos a un distinguido grupo de protagonistas y analistas a ensayar sus respuestas a aquel interrogante.

Los veintisiete escritos que el lector hallará en este volumen son pues “ensayos” –en el sentido de esbozo, de opinión, de invitación– en torno a una cuestión difícil pero urgente: hacer que las democracias-régimen de América Latina lleguen a ser democracias plenas, donde todos y todas disfrutemos de ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social.

*Administradora auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

¹ *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo*, (PNUD), 2004.

Los ángulos, los lenguajes y los énfasis de cada ensayo son por supuesto distintos y hasta divergentes; cada autor habla desde su país y desde su saber, desde su experiencia como gobernante, como intelectual, como líder social, como académico. Sin embargo, hay entre todos ellos una coincidencia: América Latina necesita consolidar lo avanzado –el régimen democrático– y al mismo tiempo vencer la exclusión y la pobreza.

Para ser democracias de plena ciudadanía, nuestras sociedades tendrían que abordar distintos desafíos. En este libro nos referimos a cuatro que parecen principales, y que para darles nombre llamaremos **el de la política, el del Estado, el de la economía y el de la globalización**. O sea, brevemente, los desafíos de:

-Devolverle el prestigio a la **política**, lograr que el ciudadano o ciudadana crea en ella, llenarla de contenido, relevancia y sentido.

-Redimensionar el **Estado** en tanto esfera de lo público, recobrar el espacio que hoy de manera significativa le despojan los poderes fácticos, reinventarlo como gestor de proyectos colectivos.

-Subordinar la **economía** a la política, re-conciliar el mercado con el Estado, darle voz a la gente en la escogencia del “modelo”, hacer que éste sea de desarrollo humano.

-Ser ciudadanos, también, de la aldea **global**, cosechar las promesas de la mundialización, ampliar el margen de acción de los Estados y sociedades de América Latina.

Aunque los temas anteriores se entrecruzan, cada una de las cuatro secciones de este libro reúne los ensayos que más directamente tocan a cada desafío. Leídos uno a uno o en conjunto, destaca un mosaico de muchas claves para conversar sobre el futuro deseable y posible de nuestras democracias, en un proceso que esperamos se extienda a todos los rincones de América Latina.

Para ampliar la ciudadanía hay que agrandar la política y para agrandar la política hay que ampliar el debate acerca de la política. Aunque algunas cuestiones sean comunes a toda la región –y así haya fuerzas que cruzan las fronteras– la discusión viva y concreta acerca de la política tiene que darse país por país. Por eso ahora en el PNUD nos proponemos convocar –coadyuvando los esfuerzos que se realizan en cada uno de los países– grupos de analistas y protagonistas para que ensayen

respuestas a la luz de los hechos, el talante y los anhelos de cada nación de América Latina.

Confío en que esta compilación de ensayos, a cuyos autores deseo agradecer por sus destacadas contribuciones, serán referentes para los foros nacionales y regionales, así como para otras actividades vinculadas al análisis y al debate que se inició desde la presentación del Informe sobre la democracia en América Latina.

■ Presentación: El debate de una agenda ampliada

DANTE CAPUTO*

Este libro se inscribe dentro de la línea de reflexión que plantea el Informe publicado bajo el título *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.¹ Su objetivo central es contribuir a generar o enriquecer el debate académico y político sobre el Estado, la política, la economía y la globalización en América Latina, enfocando estos temas desde la perspectiva del desarrollo y la sustentabilidad de la democracia en la región, tal como fueron presentados en el Informe.

Se presenta aquí una selección de artículos que fueron elaborados en el marco del Proyecto de Desarrollo Democrático en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PRODDAL / PNUD) entre enero de 2002 y diciembre de 2003 y que constituyen un buen encuadre para los debates necesarios, a la luz de los avances y las fragilidades que signan la democracia latinoamericana.

Pero para poder dotar de sustentabilidad a lo adquirido es preciso plantearse el desafío de lo inconcluso. Desarrollar nuestras democracias requiere debatir acerca de sus flaquezas y sus riesgos, así como sobre los temas de la política, la economía, la cultura y la sociedad en

*Director del PRODDAL

¹ *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. El presente libro puede considerarse un corolario del Informe en términos de abordaje de los temas de agenda que éste plantea.

general, que la afectan y la interpelan. La democracia es una construcción sociohistórica abierta, siempre expuesta a la posibilidad de su expansión o de su desvanecimiento. El Informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. se propone transitar los desafíos de la construcción de nuestras democracias para contribuir a sustentar lo logrado y expandir los horizontes desde la asunción de las propias carencias.

La exploración empírica del Informe echa luz sobre los avances y las carencias del desarrollo de la democracia en la región. Los indicadores muestran deficiencias en cada uno de los planos de la ciudadanía. La encuesta de percepciones devela las frustraciones de la ciudadanía con su cotidianidad democrática, la profunda quiebra de la confianza y la experiencia repetida de amplios sectores que perciben a la política vacía frente a sus demandas más sentidas. Por su parte, los líderes reconocen los problemas y señalan, además, los límites del Estado actual y la acechanza de poderes fácticos.

Los déficit que se verifican en los distintos planos de ciudadanía se vinculan unos con otros, atravesando, de un modo complejo, el Estado, la sociedad, la política, la economía, la cultura y la globalización en la que se inscriben los países de la región.

Así, los problemas del desarrollo democrático aparecen en una amalgama en la que se conjugan los límites del Estado con las exigencias del crecimiento económico y sus resultados frecuentemente desigualizantes; con la impotencia de la política para encarnar en poder democrático las aspiraciones de la ciudadanía; con las tensiones de sociedades fracturadas que no logran convertir su participación en voluntad política representable; con la existencia de poderes fácticos que evaden la legalidad, trafican influencias y permean las más altas instancias de decisión; con la evidencia de una globalización que acota el espacio propio de la democracia al escamotear del campo de la voluntad ciudadana los temas centrales que atañen al futuro de la sociedad. En otros términos, la agenda del desarrollo de la democracia tiene que ver con los complejos caminos que habilitan u obturan la expansión de la ciudadanía y la reconstrucción de la sociedad política en los países latinoamericanos.

Toda democracia encierra una promesa de libertad, igualdad, justicia y progreso para sus ciudadanos y, como sostiene Pierre Rosanvallon,

“es necesario considerar lo no cumplido, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que desdibujan la experiencia de la democracia”.² Recorrer la distancia que va desde la realidad cotidiana de América Latina hasta aquella promesa exige debatir los temas relevantes en su íntima relación con el desarrollo de nuestras democracias.

² Rosanvallon, Pierre. Documento elaborado para el PRODDAL / PNUD, 2002.

■ 1.

Política para la democracia

1. Política para la democracia

Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina

NATALIO BOTANA

Democracia política y desarrollo en América Latina

MARCO AURELIO GARCÍA

Crisis de la política: causas y respuestas eficientes

FELIPE GONZÁLEZ

Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate

CÁNDIDO GRZYBOWSKI

La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina

MANUEL ANTONIO GARRETÓN

Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

La crisis de la política en América Latina

ROSARIO GREEN

El componente “parlamentarista” en los sistemas presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina

JULIO GODIO Y EQUIPO

■ *Se presenta aquí un abordaje de las democracias latinoamericanas desde el punto de vista del proceso histórico de más extenso alcance en el que éstas se inscriben, con sus distintas tradiciones y contrastes. Una peculiaridad de la democracia en la región ha consistido en que los propósitos de constituir el Estado, la nación, la ciudadanía, la representación política y la sociedad civil se dieron como tareas que debieron realizarse de manera simultánea. Respecto de los derechos civiles, políticos y sociales, la metáfora de su perfeccionamiento cronológico sucesivo no resultaría aplicable, ya que tales derechos no han cobrado forma por acumulación sino por exclusión. Se sostiene la existencia de una larga tradición democrática en América latina, en cuya trama se insertan diversos tipos de transiciones.*

NATALIO BOTANA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lovaina, es profesor y director del Departamento de Ciencia Política y Gobierno en la Universidad Torcuato Di Tella. Además, es colaborador del diario La Nación de Buenos Aires y miembro fundador del Círculo de Montevideo, que preside Julio María Sanguinetti.

Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina

NATALIO BOTANA

La democracia en América Latina es un dato novedoso, que hereda una tradición de fuertes contrastes. No sólo el concepto de democracia contiene en nuestra región, como en las otras partes del mundo, el legado universal de una trayectoria de larga duración, sino que el mismo revela, en un decurso que ya se aproxima a los dos siglos, un cambio de significados y de contextos tan rico como persistente. El proyecto de la democracia es, en efecto, parte inescindible de nuestra historia y, por lo tanto, va forjando, mediante innumerables acciones, un cartabón que permite medir éxitos y fracasos, avances y retrocesos.

La democracia en América Latina es un dato novedoso, que hereda una tradición de fuertes contrastes.

Acaso esta confrontación entre proyectos y resultados haya reproducido en nuestros países una matriz original en la cual **coexisten en conflicto formas ideales de organización social y realidades mucho más opacas**, teñidas de un repetido sentimiento de frustración. Si la democracia es una forma de organización social, parece necesario apuntar que –al abarcar las múltiples dimensiones vinculadas con la ciudadanía, el régimen político, el Estado y la sociedad– esa definición también toma en cuenta el juicio temporal y normativo emanado de los actores.

Este juicio de valor deriva, precisamente, de ese contrapunto histórico entre lo que la democracia es y lo que quiere ser.

Desde los orígenes mismos de nuestras nacionalidades, dicho contrapunto giró en torno a las diferencias que se advertían **entre las alturas de diversas concepciones acerca de la república democrática y el vuelo rasante de un conjunto existente de repúblicas oligárquicas más o menos estables**. Del mismo modo, las primeras imágenes, que pretendían fijar el perfil de una ciudadanía atenta a la instauración de un espacio público, pronto sufrieron los embates del caudillismo y de los tempranos desenvolvimientos de redes clientelísticas.

Esta ruptura se reflejó en la literatura, el pensamiento político y constitucional, y el ensayo que exploraba fenómenos sociales y culturales: **ruptura entre la letra de una constitución y la trama de corrupciones que esos mismos preceptos ocultaban**; ruptura –según el lenguaje de la época– entre una legalidad civilizada y las costumbres violentas que se le oponían; ruptura, en fin, entre un paradigma de la igualdad en pugna con un rígido esquema de estratificación social. En todo caso, tras estas expresiones dispares, la democracia emergía siempre unida a ciertas condiciones y atributos sin los cuales corría el riesgo de perecer como una mera forma sin contenido. Los más comunes entre ellos, cuya relevancia en el pasado se prolonga hasta la actualidad, se refieren, en primer lugar, a la constitución del Estado y la nación; en segundo lugar, a los atributos republicanos, ciudadanos y representativos de la democracia; y en tercer lugar, a los programas de cambio social que la democracia supone.

La peculiaridad de la democracia en América Latina consistió en que ella debía realizar, al mismo tiempo, los propósitos de constituir el Estado, la nación, la ciudadanía, la representación política y la sociedad civil (cuya dinámica, en el sentido de la noción clásica de esta última pareja de palabras, alojaba desde luego el desenvolvimiento de la economía). La democracia no se produjo en América Latina según una secuencia diacrónica en virtud de la cual el Estado y la nación preceden al desarrollo de esta forma de organización social. Por su parte, las mudanzas y regresiones de los atributos republicanos de la representación política y de la ciudadanía tampoco avanzaron de acuerdo con un modelo que, a los derechos civiles, superpone posteriormente los derechos políticos, y a estos dos añade el escalón superior de los derechos sociales.

La peculiaridad de la democracia en América Latina consistió en que ella debía realizar, al mismo tiempo, los propósitos de constituir el Estado, la nación, la ciudadanía, la representación política y la sociedad civil.

La metáfora de un perfeccionamiento cronológico del tríptico de los derechos, análoga a la sucesión de las generaciones (por eso, derechos de primera, segunda y tercera generación), tiene en América Latina un carácter mucho más discontinuo. **Los derechos no han cobrado forma entre nosotros por acumulación sino por exclusión.** Se comprende mejor este rasgo saliente de nuestra experiencia si comparamos tres itinerarios históricos en relación con el desarrollo de la representación política y de los derechos: la representación invertida, que circulaba de arriba hacia abajo, basada en los gobiernos electores y la fabricación del voto, típica de los cincuenta años que transcurrieron entre las últimas décadas del siglo XIX y las iniciales del siglo XX; la irrupción de sistemas hegemónicos e inclusivos que cubre gran parte del siglo XX con la variante de diversos tipos de dictaduras militares, y la instauración con pleno alcance regional de la democracia en los últimos veinte años.

En cada uno de estos itinerarios, la presencia de unos derechos aparejó la supresión completa o parcial de otros. En el primer itinerario, la manipulación de los derechos políticos puso al descubierto la vigencia trunca de los derechos civiles; en el segundo, el impulso hacia el desarrollo de los derechos sociales se plasmó en algunas oportunidades en detrimento de los derechos civiles y políticos y, en el límite extremo de la dictadura, conllevó su radical abolición; en el tercero, contemporáneo a nuestra circunstancia, la expansión de los derechos políticos debe procurar la vigencia de los derechos civiles y sociales, hondamente afectados por un contexto de insuficiencia institucional y de crecimiento de las desigualdades.

Asimismo, en cada trayecto prevaleció una suerte de emblema histórico capaz de orientar la conciencia pública. En el primer tramo **fue la transparencia del sufragio** y la creación de una ciudadanía restringida a la población nativa y masculina; en el segundo, **la movilización**

de los sectores populares en pos de la justicia distributiva; en el tercero, contracara de la violencia y del uso sistemático del terror, el emblema proyectó **una perspectiva amplia de los derechos humanos** en la triple dimensión que ya hemos señalado. Todas estas experiencias coexisten en tensión en la historia de América Latina.

Esto permite esbozar la hipótesis de una larga tradición democrática en cuya trama se insertan, en especial durante las últimas décadas, **diversos tipos de transiciones** –más exitosas, va de suyo, que las anteriores– calificadas según las relaciones de ruptura, negociación o conflicto que se establecen entre el antiguo régimen de las dictaduras militares, o de los sistemas de partido hegemónico, y el nuevo régimen de la democracia.

Si bien los estudios en torno a las transiciones han permitido comparar con rigor aspectos comunes y diferencias entre los países analizados, las cuestiones que de inmediato saltan a la luz, una vez superado aquel trance constructivo, muestran de qué manera los grandes temas inscriptos en el cuadro de aquella larga tradición vuelven a la palestra una y otra vez. La cuestión del Estado y de la sociedad civil es hoy tan relevante como en los períodos constituyentes que se sucedieron a lo largo del siglo XIX, en los cuales la apuesta del porvenir se resumía en la convocante palabra “organización”. La cuestión de la ciudadanía y de la representación política es en estos días tan acuciante como en la circunstancia en que las metas del progreso ciudadano (vale decir, el desarrollo común de las aptitudes cognoscitivas para asumir las responsabilidades de la cosa pública) se condensaron en la idea de educación popular.

La cuestión del Estado y de la sociedad civil es hoy tan relevante como en los períodos constituyentes que se sucedieron a lo largo del siglo XIX.

Estos desafíos, lejos de configurar la visión circular de un proceso democrático cercado por una repetición de cuestiones irresueltas, abren la historia y trazan en ella una dirección valorativa. Cada época los hace suyos, pero fundamentalmente los transforma, introduciendo en ese

repertorio nuevas exigencias y respuestas. Ésta es, en gran medida, la condición presente de América Latina, vista desde el ángulo que destaca, en la formación de las instituciones de una *civitas humana*, **el ejercicio de la soberanía del pueblo**. Sólo la democracia, anclada en la realidad de su existencia e impulsada por la fuerza de su proyecto, puede crear el marco de esa paulatina y constante transformación.

■ *La siguiente nota ofrece una síntesis sobre el trayecto ideológico y político que ha recorrido América Latina desde la segunda mitad del siglo xx hasta la actualidad. Se hace hincapié en la importancia de otorgar mayor protagonismo al rol de la democracia política para así construir una sociedad más equitativa.*

MARCO AURELIO GARCÍA

Formado en Derecho y Filosofía en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, es profesor del Departamento de Historia de la Universidade Estadual de Campinas. Se desempeña como asesor especial en política internacional del actual presidente de la República Federativa del Brasil.

Democracia política y desarrollo en América Latina

MARCO AURELIO GARCÍA

El Informe del PNUD sobre el “Desarrollo de la democracia en América Latina” les presta un invaluable servicio a aquellos agentes políticos que no admiten disociar los dos factores del binomio democracia y desarrollo.

La región recorrió caminos sinuosos en la segunda mitad del siglo XX, en busca de una sociedad más justa y, en consecuencia, con mejores condiciones de vida para sus ciudadanos. Instalado el ciclo autoritario, nos impusieron la falacia de que la libertad debía ser sacrificada en pos del crecimiento económico. Una vez hecha la redemocratización, se percibió que el crecimiento no había sido tan grande ni abarcador como lo pregonado.

Instalado el ciclo autoritario, nos impusieron la falacia de que la libertad debía ser sacrificada en pos del crecimiento económico.

En los años 90, América Latina fue visitada por vendedores de ilusiones. En una década en la que se proclamó el “fin de las ideologías”, nos vendieron, a precio exorbitante e indexado en moneda fuerte, una cantinela ideológica frágil, inconsistente. En algunos casos, los principales responsables de esos mantras perdieron sus mandatos o bien fueron obligados a rendir cuentas ante el Poder Judicial de sus propios países. Con la reconquista de las libertades

políticas se ampliaron la conciencia y el debate sobre las fracturas dejadas por el crecimiento excluyente. Estamos ya muy avanzados en la primera década del siglo XXI. La ideología neoliberal se agotó, pero el legado que heredamos les hace sombra a los desafíos del pasado: crisis social explosiva, economía estancada, desarticulación del aparato estatal y la aparición de variadas formas de barbarie. En este contexto, la sociedad brasileña, al igual que las de otros países de la región, supo llevar la democracia política hasta las últimas consecuencias con el fin de comenzar la penosa, aunque imprescindible, tarea de superar el abismo de la exclusión social.

En los años 90, América Latina fue visitada por vendedores de ilusiones.

En Brasil, la elección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en 2002, fue el resultado de un proyecto político madurado durante dos décadas en la construcción del Partido de los Trabajadores. Nuestro principal proyecto estratégico se consagró como victorioso y nos lleva hacia una nueva fase.

Con la reconquista de las libertades políticas se ampliaron la conciencia y el debate sobre las fracturas dejadas por el crecimiento excluyente.

La elección del presidente Lula demuestra que las izquierdas latinoamericanas están listas para el ejercicio del poder, en un régimen democrático y de pluralismo político. No sorprende que así sea. Para esas izquierdas, la democracia es un valor universal. Si ese principio vale cuando se está en la oposición, es absolutamente necesario cuando se está en el poder. Tener a la democracia como factor estructurante de la acción política agrega complejidad a las tareas del gobierno y amplía nuestra gama de opciones. Para alcanzar la justicia económica es fundamental profundizar la democracia política.

Para alcanzar la justicia económica es fundamental profundizar la democracia política.

■ *En este trabajo se plantea la urgencia para el propio destino de la democracia de abrir un debate sobre las causas del deterioro de la política y sus protagonistas, tanto en el nivel de los partidos políticos que la articulan en los sistemas democráticos como en la valoración del liderazgo político y en el aprecio a las instituciones representativas. Al mismo tiempo, se impone una reflexión sobre nuevas propuestas que fortalezcan el compromiso cívico y aumenten la credibilidad política e institucional. Eso es lo que proponen estas líneas.*

FELIPE GONZÁLEZ

Es ex presidente del gobierno español (1982-1996). En la actualidad, su actividad discurre entre la presidencia de la Fundación Progreso Global (Madrid), la dirección de seminarios y conferencias, y las colaboraciones periodísticas.

Crisis de la política: causas y respuestas eficientes

FELIPE GONZÁLEZ

En las dos últimas décadas del siglo xx, América Latina ha vivido la recuperación generalizada de los sistemas democráticos y, como contrapunto, un pobre crecimiento económico que apenas ha mantenido el producto por habitante con una redistribución más desigual del ingreso. Los efectos negativos de esta evolución son, por cierto, muy preocupantes. Por una parte, el debilitamiento de la confianza en el funcionamiento del sistema de libertades y en sus instituciones, al tiempo que los partidos políticos tradicionales están siendo desplazados. Por otra parte, **el cuestionamiento de las políticas macroeconómicas, las reformas liberalizadoras y los procesos de privatización emprendidos tras la crisis de la deuda de los años 80**, a los que se atribuye el fracaso del crecimiento y el aumento de las desigualdades.

En las dos últimas décadas del siglo xx, América Latina ha vivido la recuperación generalizada de los sistemas democráticos y, como contrapunto, un pobre crecimiento económico.

Las elecciones se han ganado con programas de desarrollo y los gobiernos se desempeñaron con programas de ajuste sobre las mayorías sociales, tanto en los períodos de crecimiento como en los de crisis. En general, se ha concentrado el ingreso, y las condiciones de vida en educación, salud o necesidades alimenticias han empeorado. Como el problema de la legitimidad es siempre doble –legitimidad de origen y de ejercicio–, y la de origen obtenida en las urnas no ha ido acompañada

de la de ejercicio en la ejecución de los programas prometidos, es natural que el fenómeno de debilitamiento de la confianza democrática se haya extendido por el continente, con escasas excepciones.

En el plano socioeconómico, el esfuerzo de la generalidad de los gobiernos por adecuar sus comportamientos al llamado Consenso de Washington –más allá de los errores de aplicación– ha ido produciendo un creciente rechazo, avalado por la frustración de los resultados, que lleva a la tentación de optar por ofertas políticas populistas.

En un contexto más amplio, el desconcierto ideológico producido por el fracaso comunista y el impacto en la política del proceso de globalización no han sido asumidos en términos de reformas institucionales y proyectos alternativos que dieran una nueva vigencia a los partidos políticos tradicionales. El Estado nación, como espacio de realización de la democracia, de la soberanía y, con frecuencia, de la identidad, ha sido el principal receptor de estos impactos. El propio desarrollo de una economía y de un sistema financiero global ha condicionado la soberanía para decidir sobre la macroeconomía nacional. Los tiempos del desarrollo con inflación, o de los desequilibrios presupuestarios basados en la idea de que el Estado no quiebra, o de las políticas de sustitución de importaciones, pertenecen a una época superada. Los márgenes para las políticas macroeconómicas se han estrechado, y los gobiernos que escapan de estos márgenes pagan un tributo extraordinariamente alto en los mercados globales.

Pero, además, las tensiones descentralizadoras que procuran nuevos espacios de realización de la política se han extendido por casi todas las regiones del mundo. Se trata de **descentralización hacia arriba**, en procesos regionales supranacionales (Unión Europea o Mercosur, por citar algunos) que buscan sinergias para enfrentarse a los desafíos globales, aun a costa de renunciar a una parte de la antigua concepción de la soberanía; o de **descentralización hacia abajo**, que busca en lo local una proximidad a la ciudadanía en la gestión de la cosa pública que no pueden tener los poderes centrales. Estos procesos, sin embargo, no han ido acompañados de reformas suficientes en los poderes del Estado ni en las instituciones ligadas a él.

Ello hace que los ciudadanos que acuden a las urnas en elecciones nacionales entrevean que parte de las decisiones contenidas en las

prácticas tradicionales de gobierno, ofrecidas en los programas electorales, escapan a la capacidad de gestión de sus representantes, tanto en el Parlamento como en el Poder Ejecutivo. Por si fuera poco, la saludable descentralización interna se confunde frecuentemente con **centrifugación del poder y cuestionamiento de la cohesión nacional**. También podemos observar que los contenidos de las políticas concretas han cambiado. Las privatizaciones de servicios públicos considerados esenciales son algo más que una moda, aunque tengan componentes de esta naturaleza. El Estado se está retirando de algunas de las responsabilidades que lo definían como garante de la defensa de los intereses generales y, en particular, de los intereses de los más débiles.

Este fenómeno de debilitamiento del Estado ha sido aceptado por la imagen burocrática y clientelar, cuando no corrupta, de la vieja estructura, pero no ha sido sustituido por otra más eficiente. Así, a la retirada del Estado de la generación directa de producto bruto mediante las privatizaciones de empresas públicas, ha seguido el mismo repliegue en los servicios que responden a la satisfacción de derechos reconocidos como universales, tales como la educación o la salud. Nos encontramos con poderes públicos que han perdido el control sobre contenidos de la política que afectan a la ordenación del territorio, a la cohesión social, a la formación de capital humano o a la igualdad de oportunidades, y que por ello pierden parte del sentido que les atribuía y les atribuye la ciudadanía, lo que provoca desafección y rechazo.

Esto no significa que las privatizaciones y la retirada del Estado de funciones puramente empresariales, que se realizan –casi siempre– con mayor eficacia y eficiencia por los actores privados cuando se hacen adecuadamente, no comporten beneficios para la ciudadanía. Lo que se percibe como negativo en esta corriente de retirada del Estado es su fuerte ideologización neoliberal, que consideró al Estado mínimo –anorético– como el ideal para el desarrollo de su modelo de globalización.

No parece discutible que el Estado deje de hacer coches o pantalones vaqueros, como funciones que no le corresponden, pero empieza a plantear dudas la retirada de aquellos servicios que crean igualdad o desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos, como la energía, las comunicaciones, el agua o las telecomunicaciones. Estos servicios

pueden ser privatizados, pero el criterio de la optimización del beneficio no puede imponerse a la consideración de servicio público y, por lo tanto, debe ser compatible con un marco regulatorio que garantice su prestación en beneficio de los ciudadanos. Cuando la consideración se refiere a servicios que, como la educación o la salud, afectan a derechos básicos con frecuencia reconocidos como derechos universales por el Estado nación, la retirada provoca situaciones mucho más graves.

Lo que se percibe como negativo en esta corriente de retirada del Estado es su fuerte ideologización neoliberal, que consideró al Estado mínimo –anorético– como el ideal para el desarrollo de su modelo de globalización.

Es imposible imaginar que los derechos universales a la educación y a la asistencia sanitaria, que generan una obligación para los poderes públicos, puedan ser satisfechos por intereses privados librados a la lógica de la optimización del beneficio. Pero **la degradación de las funciones de la política llegó al extremo de abandonar, incluso, las funciones que le daban razón de existir para la democracia liberal originaria.** Así se han privatizado las tareas de seguridad, la vigilancia de las cárceles y otras muchas, que dejaron al Estado al margen de sus responsabilidades. El 11 de septiembre de 2001, por ejemplo, puso al descubierto esta absurda deriva en la seguridad aeroportuaria.

En este cuadro, ¿cómo recuperar una legitimidad de ejercicio de los gobiernos legalmente elegidos que evite las regresiones democráticas y sitúe a los países emergentes en la senda del desarrollo?

La respuesta contiene tres tareas, una inmediata: centrar la atención en las correcciones de la política económica; otras dos igualmente prioritarias y de largo alcance: las reformas institucionales y los cambios en la política como función, para el fortalecimiento de un nuevo modelo superador de la crisis actual.

En primer lugar, surge la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos sanos, una constante lucha contra la inflación y una vigilancia seria de los equilibrios externos. Nada de ello debería perjudicar sino, por el contrario, favorecer el desarrollo de políticas económicas

alternativas. En las economías más fuertes, en particular la de Estados Unidos, se realizan políticas pragmáticas, que incluyen déficit y superávit según las necesidades del ciclo, protecciones para los sectores menos competitivos o desequilibrios en las cuentas externas, mientras se exigen políticas fuertemente ideologizadas a los países emergentes, aperturas comerciales desventajosas y equilibrios externos que ellos no respetan.

¿Cómo recuperar una legitimidad de ejercicio de los gobiernos legalmente elegidos que evite las regresiones democráticas y sitúe a los países emergentes en la senda del desarrollo?

El principio de funcionamiento parece evidente. Los países centrales disfrutaban de renta histórica y relaciones favorables de poder, que les dan márgenes para hacer políticas de ajuste o fomento de la demanda, y para mantener y ampliar las ventajas sobre los emergentes, al tiempo que pueden exigir a éstos el sostenimiento de una rotunda ortodoxia neoliberal codificada por ellos.

Los resultados de este doble estándar en la aplicación de políticas por parte del mundo desarrollado están siendo devastadores para América Latina. Por eso, es necesario redefinir algunas líneas básicas de actuación. El equilibrio de ingresos y gastos ha de referirse a los corrientes y no computar de la misma forma ingresos obtenidos por privatizaciones o gastos destinados a inversiones. Ahora que se han cuestionado seriamente los procedimientos contables de muchas empresas emblemáticas, sería conveniente una revisión adecuada de las contabilidades nacionales. El brusco frenazo a las inversiones necesarias para el desarrollo ha sido, en parte, consecuencia de la imputación inadecuada de su costo en los presupuestos nacionales.

Los procesos de privatización se deben analizar con prudencia y por sus propios méritos, sin las presiones que se derivan de intereses foráneos o de grupos oligopólicos propios. En muchas ocasiones, los procesos de privatización poco o nada han tenido que ver con la liberalización que se pregonaba para mejorar la competencia y sí se han relacionado con intereses particulares internos o externos. El modelo de crecimiento

económico concebido como algo ligado al sector externo, sin considerar la economía interna como variable de crecimiento potencial, debe ser revisado. Nos encontramos, en esta propuesta, con la cuestión del aprovechamiento de la economía interna de los países y regiones emergentes, sin que esto suponga descuidar los equilibrios externos ni las posibilidades de inserción en la economía global.

En muchas ocasiones, los procesos de privatización poco o nada han tenido que ver con la liberalización que se pregona para mejorar la competencia y sí se han relacionado con intereses particulares internos o externos.

Superadas las teorías de la sustitución de importaciones para potenciar el desarrollo autárquico, se ha caído, sin embargo, en el permanente menosprecio de la economía interna en aquellas líneas de producción que no necesitan insumos externos (o en aquellas cuyos insumos externos facilitan la capitalización del país), al tiempo que pueden generar numerosos puestos de trabajo, potenciando el propio mercado. En países grandes de América Latina y las regiones que los circundan, cubrir las necesidades de vivienda –por ejemplo–, impactos extraordinariamente intensivos en empleo y poco o nada dependiente de insumos externos, constituye un motor del crecimiento y de la redistribución.

Lo mismo cabría decir del desarrollo de algunas infraestructuras básicas, de la modernización de la producción agroalimentaria y otros. Los retrasos históricos en materia de comunicaciones, telecomunicaciones, energía o agua son cuellos de botella para el desarrollo, que pueden enfrentarse con esfuerzos públicos y/o privados, tanto nacionales como regionales, y con financiamientos mixtos que hagan soportables sus impactos presupuestarios. La necesidad de este esfuerzo es permanente, pero en la coyuntura de crisis internacional de las economías centrales es imprescindible para contener la hemorragia social producida por las recetas de las dos últimas décadas.

Necesitamos, en fin, políticas pragmáticas de desarrollo, no políticas ideológicas de ajuste permanente. También debemos revisar la relación

entre el crecimiento económico y la reiteradamente llamada “equidad social”. Choca la diferenciación constante entre crecimiento económico, planteado como un problema técnico, y redistribución del ingreso, que se denomina equidad social para plantearla como un problema moral. De este enfoque se derivan dos posiciones que jamás se encuentran porque –ahí está la paradoja– todo el mundo parece estar de acuerdo en la necesidad moral de incrementar la justicia social, aunque nunca quede claro el momento oportuno para realizar el esfuerzo redistributivo que conduzca a ella.

Necesitamos políticas pragmáticas de desarrollo, no políticas ideológicas de ajuste permanente. También debemos revisar la relación entre el crecimiento económico y la reiteradamente llamada “equidad social”.

Si asumiéramos la necesidad de mecanismos eficientes de creación de riqueza y de redistribución del ingreso, el modelo resultante sería más sostenible y exitoso para todos. Esto nos situaría ante un papel más razonable del funcionamiento del mercado y del Estado, sin abandonarlo todo al primero ni exagerar la intromisión del segundo. La formación de capital humano y de capital físico más la productividad por persona ocupada, y no los bajos salarios o la reducción de gastos que afectan a la educación, la sanidad o las inversiones en infraestructuras, serán los que fortalezcan la economía y la competitividad y abran la senda del desarrollo.

La pregunta sobre la **compatibilidad entre crecimiento y equidad** está mal formulada, cuando no planteada de forma tramposa. Porque una parte de ella –la del crecimiento– dice referirse a los condicionamientos técnicos que lo hacen posible, y la otra –la de la equidad– se relaciona con imperativos éticos respecto de los menos favorecidos y no con razones técnicas económicas. Parecen enfrentarse, así, ciencia económica y moral. En esto consiste la trampa, pues cuando se trata de números la primacía de lo técnico reduce el espacio de los conceptos solidarios o humanitarios, se los convierte en imperativos deseables pero no necesariamente alcanzables.

Por eso, es preferible hablar de redistribución del ingreso antes que de equidad, situando el debate en el terreno de la mayor o menor eficiencia económica del modelo resultante y, si se quiere añadir, la mejor o peor calificación moral de uno u otro. Si aceptamos hablar de redistribución del ingreso, en los términos expresados, podemos invertir el planteamiento de la cuestión básica: **¿Es posible un crecimiento económico sostenido y, por tanto, eficiente, sin una redistribución adecuada del ingreso?** Para períodos largos de economías exitosas la respuesta empírica es “no”.

La redistribución directa del ingreso tiene que estar vinculada a los crecimientos de productividad para mantener y mejorar la competitividad. La redistribución indirecta, vía educación, formación y asistencia sanitaria, debe orientarse al desarrollo del capital humano, combinando políticas públicas y privadas y teniendo en cuenta el acceso a la revolución tecnológica.

Avanzar propuestas para América Latina en una línea superadora de las políticas económicas anteriores, sin caer en populismos de viejo cuño, es más necesario que nunca. Como puede verse, **el impacto de los fracasos de las políticas económicas en el deterioro de la política ha sido muy fuerte**, pero no lo suficiente para explicar la situación resultante de esta experiencia de democratización y debilitamiento ulterior de la confianza en la democracia en América Latina.

Se ha hablado de la **ausencia de reformas institucionales** capaces de acoger las sucesivas oleadas de reformas económicas inducidas por el **consenso** neoliberal nacido en los años 80 que ha acompañado la acción de gobierno de todos los países del área. Es una aproximación correcta, pero no explica la totalidad del fenómeno. Es cierto que las reformas económicas, que han seguido la senda del llamado Consenso de Washington, fueron cayendo en estructuras políticas nacionales con notables niveles de obsolescencia y debilidad. **Los estados latinoamericanos se sostienen sobre una institucionalidad confusa en sus relaciones mutuas, poco confiable en su funcionamiento, cuando no fuertemente contestada por la mayor parte de la ciudadanía.** Tal vez esta ausencia de reformas –o las producidas por caminos sorprendentes, como la venezolana– se deba, más que a la falta de voluntad, al desconocimiento de las causas que las hacen necesarias y de los objetivos a perseguir para implementarlas. A esto hay que añadir

la escasa cultura de consenso para definir el espacio que se comparte entre las alternativas políticas existentes.

Estamos ante un fenómeno histórico de grandes dimensiones que necesitamos analizar con rigor para redefinir el papel del Estado nación, su articulación representativa a través de los partidos políticos y el reparto funcional de sus responsabilidades, tanto en los niveles territoriales como en los clásicos de la división de poderes. Es cierto que problemas como la financiación de los partidos políticos, la transparencia en su funcionamiento y otros forman parte de la imagen degradada de éstos ante la ciudadanía. Por eso hay que corregirlos. Pero el **primer ejercicio debe encaminarse al análisis de las funciones del propio Estado nación y de la política** en la nueva era que empieza, la que podríamos identificar como informacional o posindustrial.

Este análisis debe enmarcarse, a su vez, en uno más amplio. Si la política es el arte de gobernar el espacio público que se comparte, con ideas plurales, identidades diversas e intereses contrapuestos, es imprescindible comprender que este espacio se proyecta en lo local y en lo global. Vale decir en lo intranacional y en lo supranacional. Estos desafíos de *gobernanza* van a condicionar el futuro de la acción política en todas sus manifestaciones. Estamos viviendo en cuatro espacios públicos relevantes: el local interno, el del Estado nacional clásico, el regional supranacional y el global. Pero la política se realiza en los dos primeros –en el mejor de los casos–, mientras los siguientes, cada vez más decisivos para la vida de los ciudadanos, escapan del control de los representantes. Por tanto, tenemos la obligación de repensar la política como función, los partidos políticos como instrumentos para su desarrollo, y las instituciones que permitan la gobernanza de esta nueva complejidad.

Tenemos la obligación de repensar la política como función, los partidos políticos como instrumentos para su desarrollo, y las instituciones que permitan la gobernanza de esta nueva complejidad.

■ *En los diagnósticos más recurrentes sobre la crisis de la política en América Latina se destaca la emergencia de nuevos actores provenientes de la sociedad civil como un factor central de respuesta a dicha crisis y de democratización. La tarea consistiría en reconciliar a la ciudadanía con sus instituciones a través de la ampliación de espacios de participación política capaces de renovar tanto los liderazgos como los mecanismos de representación y las instituciones políticas. Las experiencias participativas pueden “desempatar” el impasse institucional y político de las democracias en América Latina con una condición fundamental: ellas tienen que lograr promover una nueva institucionalidad a través de una refundación “de abajo hacia arriba”, haciendo que los Parlamentos y los gobiernos produzcan los cambios necesarios.*

Para avanzar en esta nueva etapa de democratización es necesario alcanzar al Estado revirtiendo su desmantelamiento –promovido en las últimas décadas– y creando condiciones para la gestión y la regulación democráticas de la economía, de la política y del proyecto de desarrollo. Para ello es fundamental procurar una institucionalidad y un poder estatal basados en los principios y valores éticos de la ciudadanía, a la vez que terminar con la postergación de la inclusión de todos y todas, para lograr el encuentro entre pueblo y nación.

CÁNDIDO GRZYBOWSKI

Es director del IBASE (Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico) y miembro del Comité Organizador y de la Secretaría Internacional del Foro Social Mundial.

Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate

CÁNDIDO GRZYBOWSKI

América Latina recorre hoy los difíciles caminos de la construcción democrática, después de un ciclo de dictaduras y de guerras revolucionarias. Sin duda, esto debe considerarse como una primera gran tendencia, en una región vasta y compleja, con una amplia diversidad de situaciones en cada país y región. Pero esta nueva y aún frágil democracia se encuentra en todas partes ante grandes desafíos.

Una cuestión que empieza a surgir con fuerza, en este contexto, es el desencuentro entre la sociedad civil y la institucionalidad política. Con la democratización, a pesar de la diferencia de sus formas e intensidades en cada país, crece en importancia la sociedad civil organizada, con nuevos actores sociales, nuevas demandas y nuevas mediaciones. En este proceso se produce la **ampliación del espacio público y se acentúa la desestatización de la política**. Cambian la cultura política y las formas de organización y participación ciudadana, y esto genera tensiones en el seno de las propias sociedades civiles, en la relación entre movimientos sociales y organizaciones como las ONG, o entre movimientos antiguos y nuevos. La vitalidad de las sociedades civiles contrasta con la endémica crisis del sistema político y partidario, y con el creciente descrédito de los políticos profesionales y de las formas de representación. Además, fruto de las políticas de desmantelamiento y reajuste, y en sintonía con la globalización económico-financiera, el propio Estado se burocratizó y distanció, contribuyendo a ampliar las brechas entre la sociedad civil y las instituciones políticas. Como resultado de esta situación, en varios países la propia institucionalidad y la democracia como ideal acusan recibo de una pérdida de relevancia.

¿Cómo revertir esta ola y canalizar la vitalidad de las sociedades civiles para la renovación democrática?

Una cuestión que empieza a surgir con fuerza es el desencuentro entre la sociedad civil y la institucionalidad política.

Una democracia se mide por el carácter de sus instituciones, por las relaciones y los procesos que ella permite moldear en todas las esferas de la vida de un país. Un pueblo vive la democracia cuando los valores democráticos y la participación son la base tanto de las relaciones de poder estatal como del acceso a los recursos que son de todos. Diferentes aspectos, como las relaciones entre grupos y clases sociales, y entre hombres y mujeres, con ancianos y niños; el territorio y sus riquezas; la producción y la distribución de bienes y servicios; la vida en colectividad; la creación científica y cultural; todo, en fin, lo que da lugar a una diferencia y a un potencial de disputa constituye, al mismo tiempo, el terreno en que opera la democracia. En el centro, las confrontaciones de proyectos, de modos de ver, organizar y hacer, que tienen como límite los derechos de la ciudadanía, son normales y necesarias. La grandiosidad de la aventura democrática es creer en el potencial creador del conflicto en cuanto portador de derechos. En la democracia, en lugar de buscar eliminarse mutuamente, los diferentes sujetos se alistan tras un proceso de búsqueda de soluciones, aun temporarias, de los conflictos que los diferencian, los oponen y los alían, según reglas y principios comunes. Teniendo en cuenta esta referencia, importa situarla dentro del contexto actual de América Latina, a través de una radiografía del estado de la cuestión democrática en nuestros países globalizados por las políticas de ajuste y de apertura económica.

La grandiosidad de la aventura democrática es creer en el potencial creador del conflicto en cuanto portador de derechos.

Un punto crucial en el análisis del proceso de democratización en América Latina se refiere a **los cambios en las sociedades civiles**. Las categorías de la democracia liberal limitan la cuestión democrática a las formas de constitución y funcionamiento de los gobiernos. Se trata, aquí, de pensar los complejos procesos que mueven por dentro a las sociedades latinoamericanas y que permiten calificarlas como “**sociedades en situación de construcción de la democracia como modo de ser y de desarrollarse**”. Un primer aspecto destacable en este sentido es que las democracias requieren antes que nada, para su existencia, sujetos sociales, portadores y constructores efectivos. Es necesario que se creen sujetos históricos que imaginen y deseen democracia, que se organicen y luchen por ella, que la constituyan en las condiciones económicas, culturales y políticas existentes. Sin duda, la conquista de la democracia y el proceso de democratización que resulta de ella dan lugar a cambios en el desarrollo de la economía y en el poder del Estado, mayor o menor según la diversidad de sujetos y la extensión de la lucha y de la correlación de fuerzas políticas así obtenida. La economía y, particularmente, el Estado son estratégicos como espacios de avance y promoción de la democracia. Pero quienes los empujan y constituyen, en última instancia, son los sujetos sociales.

Por sociedad civil puede entenderse el conjunto de prácticas sociales –con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos– no encuadradas como económicas o político-estatales. Se trata de un corte analítico en la compleja realidad social, vista como una síntesis de múltiples determinaciones. Entre la economía/mercados y el Estado/poder, existe la cuña de la sociedad civil, más o menos desarrollada. Las sociedades civiles, así como las economías y los Estados, no son un valor en sí, expresión de una positividad en abstracto. Son, sí, históricas y dependen de la diversidad y complejidad de los sujetos sociales que las constituyen, conforman, dan vida y expresan. El tipo y grado de su desarrollo es una condición indispensable del modo en que se desarrollan las democracias.

No es posible usar el concepto de sociedad civil como categoría analítica simple. Las sociedades civiles se crean en el mismo proceso en que se construyen los propios sujetos históricos, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y

diferencias, a través de movimientos, luchas y organizaciones. Estas sociedades están constituidas, según las situaciones, tanto por los ya tradicionales movimientos y organizaciones sociales –el movimiento sindical y campesino, por ejemplo– como por las grandes instituciones de tipo religioso, científico (universidades e institutos) o de comunicación, las grandes corporaciones profesionales –abogados, periodistas, economistas, ingenieros, médicos, militares, etc.–, y las poderosas organizaciones y asociaciones mediante las cuales se expresan los intereses de propietarios y capitalistas de todo tipo –latifundistas, agro-negocios, industriales, banqueros y comerciantes–. En el proceso más reciente de desarrollo de las sociedades civiles de América Latina, como gran novedad, cabe destacar los movimientos populares, especialmente de las periferias urbanas y favelas, con sus asociaciones vecinales, centros de defensa, clubes de madres, casas de la cultura, etc. Actualmente, siguen siendo novedosas las organizaciones de derechos humanos y, sobre todo, de mujeres, de grupos étnico-raciales y del movimiento ambientalista. Las campañas públicas, las alianzas y coaliciones, y las redes temáticas son formas bastante recientes del desarrollo social donde se tejen la relación y la interfase entre antiguos y nuevos sujetos que tornan más complejas a las sociedades civiles. Las ONG, tan famosas y activas, forman parte de estas sociedades, pero son sólo una de las maneras en que el entramado social organizativo va constituyéndose en las situaciones dadas, en que los sujetos sociales se expresan como actores concretos.

Así concebida la cuestión, es posible destacar algunas dimensiones y procesos de las sociedades civiles en América Latina. Es urgente contar con una amplia radiografía del reciente desarrollo de las sociedades civiles y de cómo fueron surgiendo los nuevos sujetos sociales y actores concretos en la democratización.

a. Una primera novedad fundamental es la **irrupción de las mujeres**, a través de múltiples organizaciones y movimientos. Hoy, en todos los países de la región, más en unos que en otros, la democracia y el proceso de democratización tienen en las mujeres un referente, ya sea como una de las dimensiones de la desigualdad social que debe enfrentarse o como sujetos sociales cuya participación termina siendo decisiva. La importancia de este hecho todavía no se expresa de la misma forma en la institucionalidad política –de la representación y de los partidos– ni en

las estructuras de poder, y mucho menos en la igualdad de oportunidades en el campo laboral y de los ingresos. Atravesando las clases sociales y redefiniéndolas históricamente, la cuestión de la desigualdad de las relaciones de género, traída por las mujeres al debate público, expresa la fuerza de su presencia en la constitución de las sociedades civiles de América Latina. Un aspecto que también debe destacarse es que las mujeres se organizan en redes y movimientos que van más allá de los países de la propia región, y son más internacionalistas que otros sujetos y actores. Cabe recordar que las mujeres produjeron las ONG más importantes de cada país, pero su bandera se encuentra hoy en el centro de organizaciones tradicionalmente renuentes a la cuestión, como el movimiento sindical y campesino.

Es urgente contar con una amplia radiografía del reciente desarrollo de las sociedades civiles.

b. La desigualdad étnico-racial, de importancia creciente en los últimos años, es la base de la constitución de nuevos y aguerridos sujetos sociales, cuyo perfil resulta prematuro definir. De hecho, en torno de este problema se forjó el nudo más arduo de la cuestión democrática en nuestras sociedades colonizadas y esclavizadas. Aunque la contribución de los negros e indígenas constituye parte fundamental de su historia, cultura e identidad, América Latina no ha logrado reconocerse tal cual es. La cuestión étnico-racial, por más que aparezca en las estadísticas, es encubierta o soslayada no sólo por parte del poder estatal, sino en el seno de la propia sociedad civil. Aquí estamos ante un *impasse* sin resolver. El racismo y la discriminación se encuentran en el corazón mismo de las sociedades civiles y limitan su desarrollo democrático a través del reconocimiento de la diversidad étnico-racial que nos constituye. La fragilidad de movimientos y organizaciones en torno de dicha cuestión es la mayor prueba de cuánto nos queda por recorrer en este campo.

c. El movimiento ambientalista, de promoción de la sustentabilidad y de justicia ambiental, no tiene el mismo desarrollo ni la misma presencia que los movimientos de mujeres, pero su victoria debe

registrarse en términos éticos, al transformar la preocupación por el bien común representado por el patrimonio natural en un valor que debe buscarse y que atraviesa a las diferentes clases y grupos de la población. Esto se realiza, sobre todo, por medio del debate público. Además, muchos movimientos de excluidos y marginados se constituyeron y lograron presencia pública bajo la bandera ambientalista –tal es el caso de las comunidades de indígenas y “seringueiros” (extractores de caucho) alcanzados por la tala masiva de árboles, y de los campesinos expulsados por la construcción de diques para las centrales hidroeléctricas, en Brasil, o por la privatización de aguas en Cochabamba, Bolivia–. En la misma línea, hay trabajos de ONG que promueven la agroecología y se oponen a la producción de alimentos transgénicos. Los ejemplos abundan y, en este campo, debemos esperar un gran desarrollo de movimientos y organizaciones de la sociedad civil en América Latina. La agenda del desarrollo sostenido ya no puede seguir eludiéndose, aun cuando sus sujetos y actores no sean tan visibles.

d. Importa reconocer las iniciativas en relación con los derechos humanos, presentes en los nuevos movimientos y organizaciones al igual que en los más tradicionales, que muchas veces no se diferencian pero contribuyen a su modo al desarrollo de las sociedades civiles en América Latina. Los derechos humanos son considerados aquí de forma extensiva: los de la Declaración Universal y toda la nueva generación de derechos económicos, sociales y culturales (algunos incluyen los derechos ambientales). En términos más simples, muchas de las organizaciones y movimientos que tienen a los derechos humanos como su referente se definen a sí mismos como promotores de la ciudadanía.

Este punto nos remite a **“los invisibles” en las sociedades latinoamericanas**, a aquellos que no forman parte de las sociedades civiles simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social ni forma de lucha para afirmarse, defenderse y conquistar derechos y reconocimiento público. Son los **políticamente destituidos de todo poder real**. Es necesario reconocer que la ciudadanía formal, aquella con derecho al voto, ha avanzado particularmente en el período de reciente democratización. Pero tener el derecho político al voto no es lo mismo que ser ciudadano pleno, en cuanto a la inclusión y a la garantía práctica de derechos fundamentales, no sólo civiles y políticos, sino también

al trabajo, al ingreso, a la comida, vivienda, salud, educación, etc. Entre el 30 y el 60% de la población de nuestros países padece alguna forma de exclusión social, negadora de su ciudadanía. Cuando estos sectores no logran organizarse y luchar para volver a incluirse políticamente y tener alguna perspectiva de cambio en la situación generadora de desigualdad, pobreza y exclusión social, constituyen el enorme contingente de “invisibles” de nuestras sociedades.

La exclusión social atraviesa al conjunto de las luchas democráticas en nuestros países, condicionando las alianzas y propuestas de los diferentes sujetos sociales, el desarrollo de la sociedad civil, la institucionalidad política, el control del Estado y el modo de administrar la economía. La exclusión social cataliza los procesos de explotación, dominación y desigualdad, rompiendo con lazos sociales básicos y alimentando el *apartheid* social. La lucha por nuevas formas de inclusión que se lleva a cabo en las diferentes relaciones, procesos y estructuras es la expresión misma de las posibilidades y límites de la democratización en nuestra realidad.

La exclusión social cataliza los procesos de explotación, dominación y desigualdad, rompiendo con lazos sociales básicos y alimentando el *apartheid* social.

Los cambios provocados por la globalización neoliberal en nuestro medio llevan a la democracia a convivir con una acentuación de la exclusión social. Esto genera una contradicción entre la demanda creciente de inclusión en los derechos fundamentales y los procesos reales de expulsión y migración –incluso hacia fuera de los países y de la región–, favelización, informalización del trabajo (es decir, ausencia de derechos laborales) y desempleo. En todos los países, en grados diversos, empeora la situación de los que ya viven en la pobreza y la miseria, con nuevos segmentos que se agregan a los pobres de ayer, mientras que por otra parte aumenta la concentración del ingreso y se acentúa la desigualdad. **¿Cómo podrá la democratización romper con esta lógica de la exclusión social que contiene –en forma latente o manifiesta– una situación autoritaria?**

Desde esta perspectiva, afianzar la democracia pasa necesariamente

por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto es así simplemente porque no pueden existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que éstos sean, no son derechos sino privilegios. La ciudadanía es la expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando nuestra realidad de millones y millones que aún permanecen fuera del sistema, sin que su cualidad de ciudadanos haya sido reconocida. **Se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos de su propia inclusión**, en un proceso virtuoso de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenido.

Por otra parte, debe aclararse que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad no son ontológica o necesariamente democráticos. Al igual que todos los sujetos sociales, estos grupos necesitan tornarse democráticos en el proceso mismo por el cual se convierten en sujetos. La cuestión crucial es el entramado social organizativo sobre el que un grupo –de miembros de favelas o de campesinos sin tierra, por ejemplo– desarrolla su identidad, construye su visión del mundo, se hace consciente de sus derechos y de la importancia de su participación, formula propuestas y estrategias. En el proceso, adquieren literalmente poder de ciudadanía, aun si en la realidad están lejos de cambiar el conjunto de relaciones que los excluyen. Si consideramos el *empowering* como conquista de poder ciudadano –de visibilidad de los hasta entonces invisibles en las relaciones constitutivas del poder– estamos hablando de lo que gana el grupo, la sociedad civil y la democracia. **El proceso de “empoderamiento” trae consigo nuevas organizaciones, una cultura democrática de derechos y una real capacidad de incidencia en la lucha política.** Lo que se constata en América Latina es que el atropello de la democratización por parte de la globalización neoliberal estancó e, incluso, hizo retroceder procesos consistentes de emergencia de nuevos sujetos. La lucha contra esta globalización, por el contrario, está haciendo evidentes las contradicciones que permiten otra vez la emergencia de estos sectores. Sin embargo, el cuadro es nuevo y depende de cómo las diferentes sociedades perciben y viven la mayor segmentación producida entre incluidos y excluidos. Las grandes ciudades de América Latina no están sólo constituidas por

partes, como el Río de Janeiro del asfalto y el de las favelas. Una parte puede darle la espalda a la otra, ignorándola y despreciándola.

e. Esto nos remite a los otros sujetos constitutivos de las sociedades civiles. **Aquí se destacan las organizaciones y el movimiento sindical.** Estamos ante una historia rica y compleja, aunque con grandes diferencias entre un país y otro. Los sindicatos ocupan posiciones centrales en los procesos de democratización, además de haber sido las principales víctimas de la ola de dictaduras anteriores. Son, más que otras formas de organización y movimientos de la sociedad civil, verdaderos semilleros de partidos políticos y, por eso mismo, están mucho más intrínsecamente vinculados con la institucionalidad del poder en las distintas sociedades. El hecho de haber adquirido, mucho antes que otros sujetos, la identidad social e incluso legal propia –casi siglos antes de la aparición del concepto de sociedad civil o por lo menos de su uso político más amplio– convierte al movimiento sindical en la cuna de la sociedad civil. El movimiento sindical se confunde con lo que define a una sociedad civil: la organización social autónoma de los sujetos, el fortalecimiento del tejido social, la trinchera de resistencia, el espacio de construcción de identidad y el desarrollo de la capacidad de incidencia política; en fin, se confunde con todo lo que constituye la construcción originaria del sujeto colectivo en nuestras sociedades capitalistas. La fortaleza y la propia debilidad del sujeto histórico del movimiento sindical residen en el corporativismo. Para ser lo que es, debe defender los intereses de sus miembros constitutivos, diferenciándose de otros y teniendo una clara oposición a los intereses contra los que se constituye. El movimiento sindical lucha, a su modo, por la inclusión social y en esto es democratizador. Pero su lucha está basada en aquéllos y en aquéllas que, de algún modo, forman parte de los incluidos, aun cuando sean explotados y dominados. En América Latina, donde más del 50% está en la informalidad –son “invisibles”, según el lenguaje que usamos aquí–, el movimiento sindical se ocupa de la parte visible de los que trabajan y viven de su trabajo. El movimiento sindical no tiene asegurado un protagonismo político-cultural, por tener raíces en la clase trabajadora de las empresas. El protagonismo, cuando lo ejerce, es por la fuerza de su propia capacidad, de las luchas que desarrolla y del modo en que articula sus luchas con las luchas de los demás. Es un atributo político que se desarrolla y no

la consecuencia de su posición en la estructura de relaciones de producción. Claro que la estructura crea posibilidades y límites. Con todos los impactos de la globalización neoliberal –reestructuración económica, privatizaciones y desnacionalizaciones, apertura comercial, flexibilización de derechos laborales–, el movimiento sindical se vio directamente afectado. En ciertos países, disminuyó el tamaño relativo de su propia base social. No todos pueden recuperarse y no son raros los ejemplos de sindicatos que se convierten en fuerzas de conservación más que de cambio.

f. Las organizaciones de propietarios y capitalistas de todo tipo constituyen el sujeto social en el polo opuesto del movimiento sindical. También forman parte del núcleo duro de las sociedades civiles, aun cuando la mayoría de las veces no se reconozcan como tales. Aquí no hablamos de las estrategias privadas de organización de emprendimientos productivos de bienes y servicios, comerciales, financieros y de las relaciones a nivel del mercado, sino de sus organizaciones de defensa colectiva de intereses, de formulación de visiones y propuestas, y de incidencia política directa. Es a partir de la democratización que asistimos a un oportuno cambio en estos sectores. **Una nueva generación de propietarios y capitalistas está constituyéndose en América Latina, por la fuerza de la democratización y de los *impasses* de la propia globalización neoliberal, que les quita riquezas y poder.** Su renovación como sujeto social contribuye al desarrollo de la sociedad civil y al avance democrático, visto como un proceso contradictorio de incertidumbres consensuadas entre sus diversos actores.

g. Una breve nota destacada sobre el **movimiento campesino**. Su rica y compleja trayectoria tiene orígenes remotos, y ocupa un lugar central en la historia de América Latina. En la democratización reciente, el movimiento y las organizaciones campesinas reafirmaron su vitalidad y modernidad, adquiriendo un lugar irremplazable. A pesar de estar insertados en toda una tradición de luchas, son movimientos esencialmente nuevos en su identidad, banderas y formas de organización, que contribuyen enormemente a la construcción democrática en sus propios países y se esparcen por toda la región. Su fuerza es fruto de la inversión de procesos a los que la estructura y el modelo de desarrollo los condenan. En camino hacia la exclusión, o bien ya excluidos, transforman una adversidad en afirmación de identidad y se comprometen

—en un gesto de atribución— a participar como sujetos de su reinclusión. Éste es un proceso político que se da en el ámbito de la sociedad civil y que demuestra que el protagonismo político no es un atributo surgido de la estructura sino una opción. Además, estamos ante los mejores ejemplos de movimientos y organizaciones que transforman a los sujetos invisibles en sujetos sociales. Con éstos, la democracia en América Latina puede estar dando saltos de calidad.

h. Es importante no perder de vista al resto de los sujetos que constituyen las sociedades civiles y tienen impacto en la democratización de América Latina: **las Iglesias, las academias y sus intelectuales, las grandes corporaciones profesionales y los medios de comunicación de masas.** La propiedad de los medios —casi exclusivamente privada en nuestros países, por lo menos la que realmente cuenta como comunicación de masas— no debe impedirnos ver la función pública y política de la comunicación. Hoy los medios de comunicación de masas son espacios de construcción del imaginario colectivo, de modos de ver y concebir, de movimientos de opinión que alimentan los procesos en curso en las sociedades civiles en términos de identidad y participación; son, en definitiva, espacios de disputa democrática. Es fundamental ver cómo ciertas cuestiones son tratadas y conquistan un espacio en los medios de comunicación. Del mismo modo, es indispensable analizar la resonancia social de lo que los medios divulgan, cómo es captado por los diferentes sujetos y las estrategias que desarrollan. Hoy, los medios de comunicación de masas son la instancia primordial de construcción de la agenda pública y de sus prioridades. No son instancias mediadoras de la representación política ni resuelven cuestiones, pero crean un ambiente favorable o desfavorable para su planteo y abordaje. La comunicación de masas puede contribuir a que lo invisible se vuelva visible, o bien legitimarlo en la opinión pública, fortaleciendo sus demandas. También puede darse el caso inverso, con la criminalización de ciertos actores sociales y sus demandas. Algunas campañas, como la de la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, que se llevó a cabo en Brasil entre 1993-96 y que transformó la cuestión del hambre en tema de la agenda política, tuvieron una incidencia clave en la conquista de espacios en los medios. Estamos ante un dato político fundamental para la democracia. La lucha por el derecho a la información

y a la libertad, entre los más elementales de la democracia, tiene en la comunicación de masas un factor estratégico.

Hoy los medios de comunicación de masas son espacios de construcción del imaginario colectivo, de modos de ver y concebir, de movimientos de opinión que alimentan los procesos en curso en las sociedades civiles en términos de identidad y participación.

A pesar de la complejidad e importancia con que está emergiendo la cuestión de las sociedades civiles, no se puede concluir que las mismas sean intrínsecamente democráticas o democratizadoras. De su extensión, diversidad y dinamismo se pueden extraer solamente las condiciones para avances democráticos mayores o menores. **Lo esencial que producen las sociedades civiles es la ampliación del espacio público, del espacio de los derechos y de la conciencia social sobre éstos.** En cierto sentido, el desarrollo de las sociedades civiles opera una doble reingeniería social.

En primer lugar, “desprivatiza” relaciones y torna más públicos ciertos espacios de la vida. Como ejemplo clásico tenemos las relaciones de trabajo, subordinadas a la lógica mercantil de la compra y venta de fuerza de trabajo y de su uso privado por parte de los propietarios de los medios de producción que, a través de la lucha sindical, se convierten en objeto de acuerdo colectivo y regulación política. Como ejemplo muy reciente tenemos la desprivatización de las relaciones de género, en realidad única forma de emergencia del propio debate sobre la naturaleza desigual de estas relaciones y del carácter esencialmente dominante del hombre sobre la mujer, comenzando por el mundo privado familiar. Pero siempre que se constituye un sujeto social, que se organiza en un grupo, se da un salto desde lo privado, familiar, invisible, desorganizado, hacia una identidad pública, y se produce la politización de un grupo o de una relación social más.

En segundo lugar, la reingeniería social operada por el desarrollo de las sociedades civiles tiene que ver con esta politización de grupos, cuestiones y relaciones sociales. Lo importante aquí es la “**desestatización**” de la propia política. La política deja de ser monopolio de los

partidos y de las grandes instituciones políticas estatales –Parlamentos, órganos del Ejecutivo y del Judicial– a través de representantes electos y de profesionales oficializados por concurso o por contrato público. Desde esta perspectiva, la ampliación del espacio público es una ampliación radical del ámbito de la política y de su acercamiento a lo cotidiano y al lugar en que vive la gente. Un gran ejemplo es el de la comunicación de masas, un espacio público y político no estatal. Pero esto vale incluso para una asociación vecinal en una favela, que crea un espacio de participación política autónoma y torna pública, por así decirlo, la vida en ese sitio. Éste es el foco de las principales tensiones y contradicciones entre sociedad civil y política. Pero resulta fundamental reconocer que dichas tensiones y contradicciones no necesariamente son positivas y constructivas en términos democráticos. También pueden conducir, y de hecho lo hacen, a retrocesos, con la consiguiente destrucción y pérdida de derechos de ciudadanía.

Un punto clave en esta cuestión es **la naturaleza de la cultura democrática que puede surgir del desarrollo de la sociedad civil**, donde el reconocimiento o no de formas de institucionalidad y representación política no es una cuestión menor. El problema es cómo se articulan y forman coaliciones políticas de sujetos sociales, de actores fragmentados, de diversas y múltiples identidades e intereses, en una sociedad determinada que, por más simple que parezca, es compleja. Observando esto en conjunto, es forzoso reconocer que no necesariamente son democráticas la identidad y las formas de actuación de los diferentes sujetos proclamados por las sociedades civiles. Además, el autoritarismo y la violencia, antes de ser políticas de Estado, deben ser radiografiados en el corazón mismo de nuestras sociedades civiles. El favor, el privilegio, la ley del más fuerte, la privatización de lo público están presentes en lo cotidiano de nuestras vidas, en el campo y en las ciudades. La cultura de derechos, que obliga a reconocer a los demás iguales derechos dentro de la diversidad, avanza pero se da de bruces contra una cultura tradicional aún fuerte y esencialmente antidemocrática. Esto se expresa en las propias organizaciones, en los movimientos sociales y en las entidades, muchas veces jerarquizadas y controladas internamente por grupos privilegiados, que reproducen, cuando no amplían, desigualdades de género, étnico-raciales y estructuras resistentes al cambio.

El autoritarismo y la violencia, antes de ser políticas de Estado, deben ser radiografiados en el corazón mismo de nuestras sociedades civiles.

No puede existir democracia como forma de organización y vida en una sociedad sin una institucionalidad política y un poder constituido en la forma de Estado. Institucionalidad y poder son la expresión de la correlación de fuerzas entre los diferentes sujetos sociales en la disputa democrática de visiones y proyectos, de recursos colectivos y de formas de regulación de relaciones y procesos sociales para la garantía de los derechos de ciudadanía. En las últimas dos décadas, América Latina fue marcada por un amplio proceso constituyente de una nueva institucionalidad. De hecho, no fueron exactamente rupturas institucionales bruscas y radicales las que dieron origen a dicha institucionalidad democrática. Con el agotamiento de los regímenes anteriores –en el caso de las dictaduras militares– o con el *impasse* en las guerras revolucionarias –como en América Central–, la transición hacia la democracia y la nueva institucionalidad guardan resabios del pasado que no pueden soslayarse en el análisis del estado de la cuestión democrática.

No puede existir democracia como forma de organización y vida en una sociedad sin una institucionalidad política y un poder constituido en la forma de Estado.

Asimismo, la llamada “crisis política” debe ser calificada, identificando sus lugares y su extensión, sus causas, los puntos de mayor tensión, los límites y las posibilidades que contienen en relación con la propia cuestión de la democratización de América Latina. **Lo cierto es que viene operándose un distanciamiento peligroso, incluso con rupturas, entre el dinamismo de las sociedades civiles y el mundo de las instituciones políticas y de poder.** De hecho, inspirándonos en la historia, podríamos decir que es por allí que puede darse un salto de

calidad en nuestras vacilantes democracias, más formales que sustanciales. Finalmente, en algún momento, las crisis obligan a los diferentes sujetos sociales a reformularlas y, en este sentido, a superarlas.

Vale más tener una precaria institucionalidad política democrática que no tener ninguna. La cuestión es cómo, a partir de dicha institucionalidad, **se puede hacer avanzar la democracia, creando incluso una nueva institucionalidad y un poder estatal más adecuados**. El proceso es determinante y las instituciones una condición de éste, que puede transformarse en el propio desarrollo. Ésta es, entonces, la naturaleza de la democracia, donde sólo se definen las condiciones de partida, pero los resultados son inciertos para quienes participan de su aventura. Desde una perspectiva histórica, la brecha entre sociedad civil y política institucional, que hoy parece problemática, fue fundamental para llevar al agotamiento de los regímenes militares en el pasado reciente. Sin el desarrollo concreto de los sujetos sociales a nivel de las sociedades civiles que se oponían y enfrentaban al régimen en las calles, hubiera resultado imposible superar las dictaduras en el terreno político estatal. Hoy, cuando nuevamente Parlamentos y gobiernos parecen divorciados de las demandas de las sociedades civiles, reaparece la brecha. ¿Ésta trae enormes riesgos? Sin duda, ¡pero también enormes posibilidades! La “cuña” de la sociedad civil debe ser considerada indispensable, aun cuando llegue al límite de la ruptura. De un modo simple, puede decirse que los Parlamentos y gobiernos, en última instancia, se constituyen fuera de ellos, en la esfera de la sociedad civil, y sólo funcionan de hecho, empujados por las fuerzas activas que de ella emanan y que los tensan permanentemente. Por lo menos en las democracias no ritualizadas y formalizadas esto sucede así. **El problema surge cuando las democracias, en términos institucionales y de poder, se transforman en ritos y se formalizan fácilmente, volviéndose autónomas de las sociedades que las producen e incluso imponiéndose a ellas**. Todo poder estatal se ve y, sobre todo, actúa como si él mismo fuese constituyente y no un poder constituido por la ciudadanía. El poder y las instituciones políticas en las democracias son derivados, con mandato delegado. Ésta es su esencia como régimen político. Simplificando: **no es la sociedad civil la que se distancia sino, por el contrario, es el poder estatal el que tiende a distanciarse de su base real en la sociedad**. Muchas veces es cuestión de ritmos

y tiempos diferentes. Otras, es un profundo divorcio entre la propia sociedad y el sistema político que la aprisiona por la fuerza llevándola hasta el punto de ruptura.

En la América Latina de hoy, el gran agravante que contribuye al distanciamiento entre la institucionalidad y el poder, por un lado, y las sociedades civiles, por el otro, son las políticas de ajuste y reestructuración adoptadas, en momentos distintos aunque en todos los países, para adecuarse a la globalización económico-financiera del libre mercado. El hecho de que la globalización haya sido tan depredadora entre nosotros revela la propia fragilidad de la institucionalidad y del poder estatal democrático conquistado. Más aun, antes que en las dinámicas de las sociedades civiles internas, es en el modo en que ha venido dándose la globalización que la democracia en América Latina experimentó de peor manera sus límites y amenazas. De la agenda de la globalización neoliberal emanaron las políticas de desmantelamiento del Estado, de flexibilización de derechos laborales, de autonomización de instancias de decisión fundamentales como los Bancos Centrales, de prioridad del derecho financiero y comercial respecto de los derechos humanos y de ciudadanía. La globalización operó una verdadera transferencia de poder de decisión sobre los rumbos del desarrollo político y económico desde los países hacia instancias multilaterales ajenas, distantes y nada democráticas, como el FMI, BM y OMC, cuando no directamente hacia los que reparten las cartas a nivel de mercados: los grandes conglomerados económico-financieros. A su manera, la globalización vació a la política estatal de su esencia: el poder de decidir, en la correlación de fuerzas que lo legitiman, hacia dónde va el país y el tipo de desarrollo que le resulta más adecuado. La política basada en valores y principios éticos se reduce a la buena gestión y a una administración con responsabilidad, sobre todo fiscal, según los deseos de los mercados.

Sin duda, ésta es la fuente principal de la crisis política en nuestras democracias. Crisis que revela **la incompatibilidad entre la democracia y el tipo de globalización dominante**. Así las cosas, la pregunta que cabe formularse es: ¿Por qué, en plena redemocratización, toda América Latina terminó prisionera de la globalización? ¿Por qué, con la democracia, no fuimos capaces de definir estrategias diferentes de desarrollo? La dependencia económica y las enormes deudas externas son

un legado dejado por los regímenes anteriores a las democracias. A partir de ellas, no obstante, no era necesario asumir la globalización neoliberal como una única opción. Incluirse en la globalización económico-financiera fue una elección de gobiernos constituidos en plena redemocratización. Algunos países lo hicieron en forma rápida y otros, más lentamente, pero todos terminaron adoptando las políticas neoliberales, base de la inclusión en la llamada globalización económico-financiera. El proceso que llevó a esto es revelador de la cuestión de la crisis. En general, los gobiernos fueron electos con una agenda contra la dependencia y el tipo de desarrollo salvaje y excluyente que la generó. Sin embargo, una vez en el poder, se operó una especie de conversión y se tornaron en adeptos a las políticas propuestas. ¿Por qué?

Un punto central en este análisis es el mismo sistema político, con los partidos, las elecciones, los representantes electos y la composición de los Parlamentos, base de la gobernabilidad. **Es como si América Latina desarrollase nuevas luchas y éstas tuviesen que expresarse en una institucionalidad aún vieja, desfasada.** Este hecho se hace más evidente ante la vitalidad de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y de la diversidad de sujetos. La pluralidad social, con sus demandas, no logra expresarse en los partidos existentes. Las sociedades se dinamizan, se arraigan, pero en la misma proporción parece disminuir su capacidad de representación y su confianza en los partidos y en los políticos profesionales. Este “vacío” fue ampliándose en lugar de disminuir. En el contexto de la democratización, las instituciones y el poder estatal tuvieron que abrirse de algún modo y ser más transparentes. Esto, contradictoriamente, contribuyó a revelar el grado de vilipendio de la representación en el ejercicio de los mandatos obtenidos por elección, hasta el punto, incluso, de que el interés particular se antepusiera al interés público. Las nuevas institucionalidades no enfrentaron el problema del sistema político-electoral, aun cuando les dieran mucho más poder a los propios Parlamentos, como, de hecho, conviene que sea en las democracias. En líneas generales, puede decirse que nuestros Parlamentos funcionan más como una confederación de intereses que como una representación política de la pluralidad social de las naciones latinoamericanas.

De todos modos, es fundamental resaltar que los partidos políticos en las democracias son, por definición, aparatos de expresión y dirección

política general de fuerzas y coaliciones de fuerzas sociales y, al mismo tiempo, aparatos de conquista y ejercicio de poder. Sin partidos consistentes como organizaciones, con capacidad de representación y gobierno, no es posible construir democracias sustentables. Ante la realidad de América Latina, se impone una urgente reforma político-electoral, que pueda poner a las instituciones políticas en sintonía con los grandes movimientos y procesos de la sociedad civil. En las dos décadas de democracia en América Latina, con los límites ya señalados, se desarrollaron **experiencias de gobiernos y de dinamización de la democracia que es fundamental rescatar**. No existe aún un mapa completo de tales fenómenos, y en esto tenemos un nuevo déficit en términos analíticos y teóricos. Pero dichas experiencias son más extensas e impactantes de lo que uno se imagina, y generan dinámicas que apuntan a nuevas posibilidades. Esto es lo que viene denominándose “gobiernos participativos”, en los cuales las cuestiones de la institucionalidad y del poder estatal comienzan a redefinirse y se construyen nuevos puentes para estrechar las “brechas” entre el dinamismo de las sociedades civiles y la política institucional. Son situaciones en que el avance democrático se hace de abajo hacia arriba, desde lo local a lo nacional. Ciudadanos y ciudadanas viven de hecho en un lugar, en su ciudad, en su comunidad, en su barrio. Una democracia con sentido es la que de algún modo se implanta allí y, desde allí, se extiende hacia el conjunto.

Es fundamental resaltar que los partidos políticos en las democracias son, por definición, aparatos de expresión y dirección política general de fuerzas y coaliciones de fuerzas sociales y, al mismo tiempo, aparatos de conquista y ejercicio de poder.

La esencia de la democracia tiene que ver con la forma en que se toman las decisiones respecto de los bienes públicos colectivos, en su acepción más amplia posible. En teoría, se trata de decidir en asamblea de ciudadanas y ciudadanos, sin intermediarios, qué, cómo y cuándo debe hacerse algo para garantizar el bienestar colectivo. En nuestras sociedades grandes y complejas este procedimiento parece imposible.

Esto explica el “invento” de la institucionalidad política con elecciones libres periódicas, en todos los niveles, para constituir asambleas menores y funcionales de representantes políticos electos. Para que esta arquitectura funcione es condición la igualdad del voto. Aquí reside la fuerza de la ciudadanía, con su poder constituyente. Pero de esto se derivan grandes preguntas que permanentemente presionan a las democracias. Primero, dada la enorme desigualdad real, ¿cómo garantizar la igualdad de voto? Segundo, ¿cómo garantizar que no se forme la brecha entre el elector o electora y el electo o electa, en fin, entre los ciudadanos y ciudadanas y sus representantes? Las propias democracias concretas, bajo el impulso del mayor o menor dinamismo de sus sociedades civiles, inventan y reinventan formas de ejercicio directo de la democracia. Dicho en otros términos: **la democracia directa, participativa, es la madre de la democracia representativa, y no a la inversa.** ¿Cómo articular ambas en la práctica histórica de la lucha y del afianzamiento de la democracia? La representación política elegida y los gobiernos constituidos sin la posibilidad de la permanente presión, en las calles, de la ciudadanía activa pueden ser simples maneras de formalizar y ritualizar la democracia, quitándole su esencia: la fuerza constructora de la lucha democrática.

La representación política elegida y los gobiernos constituidos sin la posibilidad de la permanente presión, en las calles, de la ciudadanía activa pueden ser simples maneras de formalizar y ritualizar la democracia.

Es importante analizar con esta perspectiva las experiencias participativas de todo tipo, como el presupuesto participativo de muchas intendencias, la coestión de políticas y las consultas, pero también las manifestaciones de la calle, las campañas públicas y la presión política de la acción directa ciudadana. Un debate inevitable es el de la legitimidad de todo esto. Aquí entra incluso la cuestión de las nuevas mediaciones que crea el ejercicio más directo de la democracia. En el desarrollo de los procesos, se reinventan representaciones para negociar pactos y acuerdos, y para controlar las políticas públicas que

resultan de ellos. Allí se nota la mayor capacidad y presencia de algunos actores –como las ONG– que de otros. ¿Es legítimo? ¿No termina ritualizándose esta participación directa, en que unos se especializan y, por qué no, se distancian de las luchas, valorizando más los espacios de concertación que su base? **De hecho, ¿cuál es la base, en el caso de la mayoría de las ONG, de los representantes que votan prioridades presupuestarias, de los agentes que se sientan a las mesas de formulación y gestión de políticas? En verdad, la tensión democrática se reproduce aun en tales experiencias.** Pero ellas contienen un elemento clave vitalizador al permitir una combinación entre democracia participativa y representativa.

Para avanzar en la democratización, las experiencias participativas deben promover una nueva institucionalidad, una especie de refundación de abajo hacia arriba, haciendo que los Parlamentos y los gobiernos produzcan los cambios necesarios. Para afianzar la democracia, se debe revertir el desmantelamiento del Estado promovido recientemente y crear condiciones para la gestión y la regulación democráticas de la economía, de la política y del proyecto de desarrollo. Para ello es fundamental una institucionalidad y un poder estatal basado en los principios y valores éticos de la ciudadanía. Pero es fundamental también que no se postergue más la inclusión de todos y todas, logrando el encuentro entre pueblo y Nación. Ya no resulta posible esperar para crecer y luego distribuir, incluir, democratizar. Debemos comenzar por imaginar, soñar, crear utopías, para estimular la voluntad. **Al final de cuentas, las democracias comienzan por los sueños y han demostrado que pueden producir felicidad humana, más que otros modos de organización económica y política en la historia.**

Un último aspecto se refiere al encuentro de la diversidad de sujetos, desde lo local a lo nacional, a lo regional y a lo mundial. **Las sociedades civiles están internacionalizándose en contraposición con las economías globalizadas y los gobiernos que las promueven.** Ésta es una cuestión novedosa y desafiante para la democracia, pues va más allá de los Estados nacionales. Genera la necesidad de nuevas concepciones y teorías políticas, para que veamos nuestras realidades locales y nacionales con ojos de futuro. Lo que se ha desarrollado hasta aquí es un complejo proceso de resistencia global con un intento de construir una agenda alternativa de dimensiones globales que apunte a un

desarrollo democrático y sostenido de todos los derechos humanos para todos los seres humanos del planeta. Prácticamente, el proceso ha permitido el reconocimiento mutuo en la diversidad y en la pluralidad de visiones que llevamos en nosotros, como partes de una emergente ciudadanía planetaria. Dicho proceso estimula articulaciones originales y complejas, con construcción de redes y de campañas, que aumentan la capacidad de incidencia. Se está creando una gran ola de solidaridad y de esperanza, de afirmación de la primacía de la ética, que estimula la utopía y la participación. Estamos conquistando la afirmación de un estado de ciudadanía, y esta conquista desencadenó un proceso de dimensiones regionales y mundiales que puede influir en las democracias y ayudar a enfrentar las tensiones y contradicciones entre sociedad civil y política.

Las experiencias participativas deben promover una nueva institucionalidad, una especie de refundación de abajo hacia arriba.

■ *El presente trabajo constituye una reflexión sobre la problemática de los partidos políticos en América Latina en la época posautoritaria y posdemocratización política. Más que un estudio académico de los partidos políticos en nuestra región, que los hay de muy buena calidad en el último tiempo, lo que nos interesa bajo la forma de ensayo es menos una visión descriptiva de indicadores sobre partidos políticos y más un recorrido por las grandes cuestiones que afectan hoy en día el papel de los partidos en la vida social y política de las nuevas democracias o de las democracias recuperadas. En la primera parte establecemos un esquema conceptual que nos permite analizar la realidad de los partidos en América Latina. En la segunda, resaltamos los rasgos básicos de los sistemas de partidos en la región. En la tercera parte analizamos las grandes transformaciones que experimenta la política latinoamericana y cómo ello afecta a los partidos. Finalmente, analizamos el futuro de los partidos y una agenda para el fortalecimiento de su papel en diversas dimensiones.¹*

MANUEL ANTONIO GARRETÓN

Es sociólogo, formado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, doctor en Sociología, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Francia, y profesor del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

1 Dado el carácter de estas reflexiones hemos omitido las notas y la bibliografía. En todo caso, pueden mencionarse los siguientes trabajos como referencia necesaria hoy en día para el estudio de los partidos políticos en América Latina, considerada en su globalidad y sin mencionar excelentes estudios de casos nacionales. M. Cavarozzi y M.A. Garretón, *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*. FLACSO, Santiago, 1989. A. Ramos Jiménez, *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*. Universidad de Los Andes, Mérida, 1995. S. Mainwaring y T. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, California, 1995. J. Abal-Medina y M. Cavarozzi, "Partidos políticos". En T. Di Tella, ed., *Diccionario de Ciencias Sociales*, Emecé, Buenos Aires, 2001. J. Abal-Medina y M. Cavarozzi, eds., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neo-liberal*. Homo Sapiens, Rosario, 2003. J.M. Payne, D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington DC, 2002. M. Carrillo et al., eds., *Dinero y contienda político-electoral*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003. M. Alcántara y F. Freidenberg, eds.,

La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina

MANUEL ANTONIO GARRETÓN

Partidos y democracia

Política y democracia

La política es la dimensión de una sociedad que se refiere a las relaciones de poder en torno a la conducción general de la sociedad. Ello implica tres dimensiones en la época moderna: 1. satisfacción de intereses de los ciudadanos o acceso al Estado para bienes y servicios, que constituye la dimensión instrumental o reivindicativa; 2. fuente de sentido para la acción colectiva, generación de identidades, que constituye la dimensión proyecto o ideológica; 3. actividad específica destinada a realizar los fines u objetivos anteriores pero que tiene sus propias reglas y dinámicas, que constituye la dimensión profesional o técnica. En la época actual, por las transformaciones en el Estado y la cultura, la política pierde gran parte de sus dos primeras dimensiones (representación o reivindicativa, y proyecto) y queda reducida sobre todo a la tercera (actividad política profesional), lo que se expresa especialmente en sus actores principales, que son los partidos políticos. Esto explica que haya una cierta tendencia a que

Partidos políticos en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2001. He desarrollado parcialmente algunas de las ideas que aquí se exponen en otros trabajos en los que me apoyo, especialmente el capítulo 4 de *La sociedad en que viviremos. Introducción sociológica al cambio de siglo* (LOM, Santiago, 2000), y el capítulo 7 de *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo* (Homo Sapiens, Rosario, 2000).

la gente no vea en la política una respuesta a sus intereses e imaginarios o proyectos, sino sólo una actividad desligada de lo anterior.

En la época actual, la política queda reducida sobre todo a la actividad política profesional. Esto explica que la gente no vea en la política una respuesta a sus intereses.

En toda sociedad humana en que el poder político no se identifica con el cuerpo social, o sea, en que existe una distancia entre ambos, pueden distinguirse tres instancias de la vida política: 1. el Estado, que cristaliza relaciones de poder y dominación, es decir, la autoridad política o el poder político legitimado, pero, al mismo tiempo, es momento de la unidad simbólica y de dirección general de la sociedad; 2. la base societal constituida por la gente, la sociedad civil, y los actores políticos y 3. el régimen político, que es la mediación institucional, regida por normas y organizaciones, entre la base social y el Estado. El régimen político tiene así por finalidad la resolución de tres problemas que toda colectividad debe resolver: el del gobierno, es decir, quién y cómo se gobierna; el de las relaciones entre la gente y el Estado, es decir, lo que se llama la ciudadanía y la forma en que ésta se representa ante el Estado; y, finalmente, el problema de la canalización de demandas sociales y formas de resolución de los conflictos. Así, un régimen político no resuelve todos los problemas de una sociedad sino un conjunto determinado de ellos, pero ninguna sociedad puede existir sin abordar las tres cuestiones indicadas. A lo largo de la historia, se han sucedido distintos tipos de regímenes; el principal, aunque no el único, es la democracia en las sociedades modernas.

En el régimen democrático estas tres cuestiones se resuelven a partir de ciertos principios y mecanismos, como son la soberanía popular, la vigencia constitucional de los Derechos Humanos Universales y las libertades públicas –garantizados por el Estado de derecho–, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, el sufragio universal y las elecciones libres y periódicas de gobernantes y autoridades, la *accountability* de éstos, el principio de mayoría y respeto de minorías, el pluralismo

político –cuya mejor expresión aunque no la única son los partidos políticos–, la alternancia en el poder, la solución institucional y pacífica de los conflictos, la regulación y control de la violencia, la subordinación del poder militar al político y la separación de poderes del Estado, por nombrar los más conocidos. La democracia es así el régimen político por el cual, en un determinado espacio territorial, una población convertida en ciudadanos toma las decisiones relevantes de su vida en sociedad a través de sus representantes elegidos en el Estado.

De dicha definición pueden deducirse dos dimensiones de la democracia. Ésta, por un lado, se fundamenta en la existencia de ciertos principios éticos y relacionados con el ideal de la “sociedad buena”, como decían los clásicos, que le da un carácter valórico y normativo que no se agota ni se reifica en ninguna institución. Por otro lado, es un sistema de instituciones mediadoras entre Estado y sociedad que resuelven los problemas de quién y cómo se gobierna, cómo se relacionan las personas con el Estado y cómo se canalizan los conflictos y demandas sociales. Así, la democracia es un régimen específico que puede distinguirse tanto de otros regímenes políticos como de otras dimensiones o niveles de la sociedad y puede darse en coexistencia con múltiples conformaciones de estos otros niveles o dimensiones, es decir, en diversos contextos socioeconómicos y culturales. Pero es también un ideal, un principio ético de organización política de la sociedad. En otras palabras, la democracia es siempre una tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valórica y ética que sobrepasa las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad. Por ello, no tiene sentido la discusión en torno a la definición “minimalista” o “procedural” de la democracia versus una dimensión “sustantiva”, sea ésta participativa, socioeconómica o deliberativa.

La democracia es siempre una tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valórica y ética que sobrepasa las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad.

Esta afirmación rescata a la vez la autonomía del sistema y régimen político y su imbricación o articulación problemática con las

otras dimensiones de la sociedad. Pero busca apartarse del determinismo que establece que a una determinada configuración de estos otros niveles o dimensiones –por ejemplo, la economía o la estructura de clases o el sistema simbólico o de valores– le “corresponde” un determinado sistema político, y que sólo existiría “verdadera” o “plena” democracia, por mencionar un caso, si se da un determinado sistema económico, social o cultural.

Partidos políticos y democracia

En sociedades mínimamente complejas, y cualquiera sea su régimen político, se plantea siempre la cuestión de la relación entre el poder y la autoridad política, por un lado, y la población que constituye esta sociedad, por otro, ya sea en términos de comunicarse con la autoridad, ya sea en términos de responder o controlar la sociedad por parte de la autoridad. En esta necesidad de agrupación para ser objeto o sujeto de la política yace el origen de los partidos políticos. Éstos son organizaciones formales de personas en torno a intereses o ideas comunes que buscan participar, influir y conducir la vida política de una sociedad. Si bien pueden existir regímenes políticos que los suprimen o partidos que actúan en diversos tipos de regímenes, y se habla así de dictaduras de partido único, ellos no parecen prescindibles en los regímenes democráticos y no se conciben democracias modernas sin ellos, aunque, como veremos, su papel e importancia en las democracias actuales esté desafiado y cuestionado. Si lo fundamental de la democracia en cuanto forma de gobierno es la representación de la voluntad ciudadana y la conducción de la sociedad por representantes de esa voluntad, hasta hoy no se conoce un mejor sistema de representación que los partidos, más allá de cualquier crítica que pueda hacerse a su funcionamiento en las diferentes sociedades. Ni la participación directa de los individuos en la vida pública, ni la representación de sus intereses corporativos, ni las comunicaciones mediáticas o las redes de interacción informática pueden reemplazar el “momento partidario” de una democracia.

Y ello porque en términos de los tres problemas que busca resolver todo régimen político (gobierno, relación de la gente con el Estado o ciudadanía, e institucionalización de conflictos y demandas sociales) y, en términos específicos, del modo como la democracia

procesa estos problemas, los partidos cumplen diversas funciones. Los partidos tienen funciones de representación de intereses globales, ideas y proyectos; de convocatoria, liderazgo y conducción; de elaboración de proyectos o de propuestas; de administración de gobierno o de oposición; de agregación de demandas y de canalización de conflictos; de reclutamiento de la clase política para los puestos del Estado o de la función pública.

Los partidos políticos no cumplen en forma exclusiva ninguna de estas funciones, pero son la única institución, en la sociedad denominada “moderna”, que está llamada a cumplir con todas estas funciones. Los partidos políticos se definen precisamente por hacer todas estas cosas, mientras muchos otros actores o instancias de la sociedad sólo hacen algunas. Ellos son el principal vínculo de la política democrática con la sociedad, porque tratan a ésta en cuanto ciudadanía. Pero la relación de los partidos con la ciudadanía es siempre mediada: no hay partidos de ciudadanos, sino que cada partido apela a un sujeto particular definido por una categoría como proyecto, pueblo, clase, identidad, etcétera.

Los partidos políticos son el principal vínculo de la política democrática con la sociedad, porque tratan a ésta en cuanto ciudadanía.

La significación de los partidos políticos y del sistema de partidos en cada sociedad, su mayor o menor gravitación y su relación con la sociedad y el Estado a través de la participación y representación, tiene distintas manifestaciones según el modo cómo se constituyeron y desarrollaron los regímenes democráticos, es decir, de acuerdo con el tipo de democratización política y también con el desarrollo posterior de este régimen. Si bien puede hacerse una definición abstracta del papel de los partidos políticos, éste varía según la naturaleza e historia de la democracia de cada sociedad, sobre todo si ella está en proceso de democratización política o si la democracia es un régimen ya consolidado. Pero no se trata de que los partidos sean sólo un resultado de una democracia dada, sino que también contribuyen a moldear sus características.

Esta variedad de partidos y sistemas de partidos según los contextos sociohistóricos ha llevado a realizar diversas tipologías de partidos políticos, las que escogen uno o varios criterios de clasificación. El problema con estas tipologías radica, por un lado, en su sesgo etnocéntrico, que conduce a reconocer como modelos únicos los predominantes en Europa o Estados Unidos. Se desconocen así los partidos de vanguardia o revolucionarios emergentes o institucionalizados, los partidos populistas o nacional-populares, los partidos nacionalistas y los partidos movimientistas, que forman parte de la realidad histórica de América Latina y que combinan rasgos propios con algunos de los rasgos indicados en esas tipologías.

Por eso es conveniente rescatar la idea de “sistema de partidos”, es decir, la configuración del espectro partidario completo en una determinada sociedad o momento histórico de ella, que, al tiempo que describe los partidos individuales, abarca el conjunto de las relaciones entre ellos, pudiendo coexistir al interior de un sistema diversos modelos de partidos individuales. Las relaciones entre los partidos dentro de un sistema pueden ser de co-operación (coaliciones), competencia o confrontación, como tiende a ocurrir en los sistemas polarizados.

Rasgos básicos de los partidos en América Latina

Las definiciones y elaboraciones de la teoría política sobre partidos y las caracterizaciones y tipologías no siempre dan cuenta de la especificidad del fenómeno partidario en América Latina.

En sociedades de alta segmentación o en formación, con un rol fundante del Estado sobre la nación, como las nuestras, las tres dimensiones de la política definidas al comienzo se identifican con una dimensión integrativa de vastos sectores específicos que acceden a la sociedad a través de la política (política populista), y muchas veces la dimensión proyecto se identifica con una dimensión ruptura o revolucionaria. La política en América Latina ha consistido clásicamente en la fusión de estas tres dimensiones, con predominio de una u otra según el tipo de sociedad y su historia.

La situación de los partidos y sistemas de partidos en América

Latina ha sido muy diversa. Así, en muchos casos los partidos fueron prácticamente inexistentes o irrelevantes y tendían a ser reemplazados por corporativismos, caudillismos, acciones de base, etc. En otros, absorbieron casi completamente la vida social. Hubo situaciones de exclusión y de fagocitación mutua. El ideologismo de algunas situaciones, que llevaba a la polarización, contrastó con la indiferenciación pragmática de los partidos en otras. Todo ello configuraba, con pocas excepciones, sistemas de partidos débiles y vulnerables e implicaba una importante crisis de representación.

Durante la vigencia de lo que se ha llamado la matriz nacional-popular-estatal –predominante desde los 40 y radicalizada en los proyectos revolucionarios de los 60, todo ello principalmente en los países más desarrollados–, los partidos en América Latina fusionaron Estado y sociedad con ellos mismos, y sus paradigmas fueron el partido populista y el clasista –más cercanos de la sociedad que del Estado–, el ideológico de vanguardia y la máquina electoral –más estrictamente políticos– y el clientelista y el partido-Estado, aunque muchos de ellos combinaron varias de estas dimensiones.

Los autoritarismos militares intentaron destruir toda forma de acción política, y tuvieron como objeto de ataque central a los partidos y organizaciones políticas. Si bien no lo lograron y éstos fueron una pieza clave en las democratizaciones, la construcción de sistemas fuertes de partidos quedó como otra tarea pendiente de aquéllas. En efecto, las transiciones a la democracia reciente y, en general, los procesos de democratización política los pusieron más cerca de su función autónoma y del Estado, expresando una de las demandas específicas de la sociedad que era la demanda democrática.

Los autoritarismos militares intentaron destruir toda forma de acción política y tuvieron como objeto de ataque central a los partidos y organizaciones políticas.

En el período postransición democrática se ha producido una transformación del panorama clásico de los partidos en América Latina: surgen nuevos partidos que expresan a sectores combatientes o

sectores sociales marginados como grupos étnicos; colapsan sistemas de partidos, a veces sin que se reemplacen y otras veces con recomposición parcial; se fortalecen otros y en todas partes se plantea el problema de coaliciones entre partidos para asegurar gobiernos mayoritarios estables. Esta reformulación del paisaje partidario se explica también porque las transformaciones económicas y socioculturales paralelas a las democratizaciones políticas han dejado colgando a los partidos con problemas de relación y relevancia respecto del Estado y de la sociedad. De hecho, los partidos en América Latina perdieron sus proyectos que fundían las tres dimensiones de la política, a las que nos hemos referido al inicio. Es decir, los partidos políticos que eran los actores que encarnaban las tres dimensiones, y por lo tanto representaban demanda agregada (dimensión 1), proyectos (dimensión 2) e intereses propios de su organización y actividad (dimensión 3), hoy aparecen cumpliendo funciones sólo en esta tercera dimensión, lo que explica su pérdida, deterioro o coyunturalidad de la relación con la población.

En la realidad actual de América Latina, existen diversas situaciones respecto de los partidos: 1. países en que no hay y cuyo principal problema es crearlos; 2. países en que hay partidos pero no hay sistema de partidos; 3. países en que hay partidos y sistemas pero han perdido su relación con la sociedad, único caso en que se produciría la cartelización de la oferta; 4. países en que se combinan algunas de estas situaciones.²

Pero más allá de esta diversidad de situaciones, ya sea que se necesite crear partidos o constituirlos, o fortalecer sistemas de partidos, dependiendo de la situación de cada país, en todos los casos está planteado el problema de la capacidad de los partidos para gobernar y, sobre todo, de la relación entre partidos y sociedad, es decir, la posibilidad de hacer frente a la crisis de la política y la pérdida del rol referencial del Estado, a lo que nos referiremos a continuación.

² Una buena recopilación de datos sobre institucionalización, polarización, financiamiento y otros rasgos de los sistemas de partidos en América Latina, en J.M. Payne, D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (ob. cit., capítulos 6 y 7); M. Carrillo et al., eds., *Dinero y contienda político-electoral* (ob. cit., págs. 33-97).

En todos los casos, está planteado el problema de la capacidad de los partidos para gobernar y, sobre todo, de la relación entre partidos y sociedad, es decir, la posibilidad de hacer frente a la crisis de la política y la pérdida del rol referencial del Estado.

La transformación de la política y su efecto sobre los partidos

La transformación de la política

Partamos, primero, del hecho histórico de que ningún desarrollo nacional contemporáneo, especialmente en los países de desarrollo tardío como los latinoamericanos, ha podido prescindir de un papel predominante del Estado. Segundo, es cierto que parece terminar una época caracterizada principalmente por desarrollos nacionales “hacia adentro” en los que el Estado movilizador era el agente indiscutible e incontrarrestado y asistimos a la emergencia de desarrollos insertos en las fuerzas de mercado transnacionalizado. Ello trastoca de manera radical las relaciones entre Estado y sociedad en estos países, erosionando el papel dirigente de los Estados pero, por otro lado, obligando a la resignificación de tal papel si se quiere mantener la idea de un desarrollo y proyecto de país, cuestión negada por la visión neoliberal de la globalización. Esta tensión es uno de los meollo del debate sociopolítico en el mundo contemporáneo.

Al hablar de una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad estamos hablando de una transformación de la política. Pero esta llamada crisis generalizada de la política en el mundo de hoy es especialmente grave ahí donde el Estado constituyó a la sociedad o a la nación, ahí donde la política fue el cemento principal de la sociedad, como es el caso de las sociedades latinoamericanas, y más grave aún cuando tal crisis se da en democracias emergentes y recién consolidadas o en vías de consolidación. Por otro lado, si la sociedad entera se ve afectada por esta crisis de la política que afecta la calidad y relevancia de las democracias nuevas, más aun se afectan los actores principalmente

políticos, es decir, los partidos que aparecen juzgados muy severamente por la opinión pública. La paradoja es que la crítica o distanciamiento respecto de los partidos, de la que dan cuenta las encuestas, no ha ido acompañada por una baja de la participación política. La opinión pública indica que no hay democracia sin partidos, pero que su funcionamiento actual genera enorme insatisfacción.

Muchas de las críticas que se les hacen a las democracias recientes tienen que ver con un cuestionamiento más profundo a las formas clásicas de la política. Ésta tenía un doble sentido en la vida social de nuestros países. Por un lado, dado el papel del Estado como motor central del desarrollo y la integración sociales, la política era vista como una manera de acceder a los recursos del Estado. Por otro lado, la política jugaba un rol fundamental en el otorgamiento de sentido a la vida social y en la constitución de identidades, a través de proyectos e ideologías de cambio. De ahí su carácter más movilizador, abarcante, ideológico y confrontacional que en otros contextos socioculturales.

En el nuevo escenario generado por las transformaciones sociales, estructurales y culturales de las últimas décadas que descomponen la unidad de la sociedad-polis, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción colectiva. Pero ella adquiere una nueva centralidad más abstracta, por cuanto le corresponde abordar y articular las diversas esferas de la vida social, sin destruir su autonomía. Así, hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o globalizantes, pero hay una demanda a la política de “sentido”, lo que las puras fuerzas del mercado, el universo mediático, los particularismos o los meros cálculos de interés individual o corporativos no son capaces de dar.

Si los riesgos de la política clásica fueron el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo, los riesgos de hoy son la banalidad, el cinismo y la corrupción. Al agotarse tanto la política clásica como sus intentos de eliminación radical y hacerse evidente la insuficiencia del pragmatismo y tecnocratismo actuales, la gran tarea del futuro es la reconstrucción del espacio institucional, la polis, en que la política vuelve a tener sentido como articulación entre actores sociales autónomos y fuertes y un Estado que recobra su papel de agente de desarrollo en un mundo que amenaza con destruir las comunidades

nacionales. La transformación o cambio de la política se expresa, entonces, en una tensión entre las tendencias fácticas que la llevan a su banalización y disolución y las propuestas normativas que apuntan a la resignificación de su centralidad en las nuevas circunstancias.

Si los riesgos de la política clásica fueron el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo, los riesgos de hoy son la banalidad, el cinismo y la corrupción.

Por su parte, los cambios estructurales y culturales que se han producido en la última década, la aparición de nuevos grupos sociales y políticos, muchos de ellos al margen de los procesos electorales, y la fragmentación social y política que se observa, han tenido obviamente un impacto en los sistemas partidarios. Ello hace que los partidos, que eran el factor de representación e integración por excelencia, se vean desafiados por el surgimiento de nuevos movimientos que se agrupan en torno a intereses particulares más específicos y, a la vez, más diversos. En esta nueva situación, los partidos deben ser capaces de desarrollar nuevos mecanismos de negociación y concertación, y, al perder el antiguo rol integrador, deben establecer nuevos canales, vínculos, lazos con la sociedad civil, que les permitan, a través de coaliciones más amplias, constituirse en agentes de representación efectivos entre la sociedad civil y el Estado.

Los partidos políticos se ven doblemente afectados por estas transformaciones. Por otra parte, en tanto los cambios estructurales y culturales de la sociedad desafían “desde abajo” sus funciones de representación, los cambios en el papel del Estado y la transformación de la política amenazan “desde arriba” el cumplimiento de las funciones clásicas de liderazgo de los partidos. Examinaremos ambos aspectos en lo que sigue.

Los partidos y el conflicto social

Muchos analistas políticos contemporáneos han resaltado como una de las funciones principales de los partidos la expresión y representación de los conflictos, clivajes o fraccionamientos centrales de la

sociedad. Por ejemplo, una sociedad en proceso de constitución, como las latinoamericanas en el siglo XIX, lo que discute básicamente es si se organiza de modo federal o centralizado, o cómo se representan las regiones. En ese marco, en algunos casos, los partidos se generaron sobre la base de agrupaciones federalistas o partidos centralistas. Por su parte, el conflicto que se establecía entre Estado e Iglesia o entre los sectores de la oligarquía o entre liberales y conservadores originó laicismo y confesionalismo. El siglo XX aporta la cuestión social en el modelo de desarrollo, la justicia social, la división entre ricos y pobres, entre capital y trabajo. De ahí proviene el fraccionamiento o clivaje derecha/centro/izquierda y los partidos más transversales como los populistas. La organización política en términos de regímenes democráticos y regímenes autoritarios o de otro tipo es otro conflicto que divide a la sociedad y sobre esa base también se constituyen partidos políticos. Los sistemas de partidos políticos que conocemos están contruidos, entonces, a veces sólo como expresión de una de estas divisiones, a veces como agregación de capas geológicas de estos distintos fraccionamientos, representando un polo de estas dualidades. En todo caso, el partido organiza clásicamente el conjunto de su propuesta a partir de uno de los clivajes o fraccionamientos, representando ya sea a grupos ideológicos o culturales que comparten una misma visión, ya sea a una base social homogénea o clasista que comparte necesidades, intereses o aspiraciones. Cuando se decía por ejemplo: capitalismo o socialismo, ello ordenaba el espectro partidario de derecha a izquierda y la propuesta socioeconómica de uno u otro iba necesariamente asociada a su propuesta en todas las otras dimensiones de la vida social.

El siglo XX aporta la cuestión social en el modelo de desarrollo, la justicia social, la división entre ricos y pobres, entre capital y trabajo.

Sin embargo, hoy en día existe una multiplicidad de fraccionamientos y clivajes que no son reductibles los unos a los otros. Así, quienes se ubican en una determinada posición en uno de los fraccionamientos

tienen posiciones contrapuestas en otro de los ejes de fraccionamiento o conflicto. Por ejemplo, hay un momento en que el actor empresarial capitalista es fundamental para obtener la democratización política o el término de dictaduras, pero ese mismo actor es un pésimo aliado si se quiere resolver después el tema de la pobreza. Ciertos actores pueden ser un elemento básico en el eje crecimiento-estancamiento económico o justicia social, pero ser adversarios en el eje medio ambiente. Entonces, los conflictos no son superposiciones de ejes en que todos están en el mismo polo, sino expresión multidimensional de fraccionamientos, en que la resolución de uno no puede trasladarse a otro. Se podrá decir que siempre fue así, pero lo cierto es que se pensaba y actuaba en términos de fraccionamientos y conflictos concebidos como una sola totalidad reductible a uno central, cuya solución arrastraba a los otros.

Así, por un lado, se hace más difícil que los fraccionamientos y conflictos clásicos, que dieron origen al sistema de partidos, sean representados en su conjunto por un solo actor político, pero por otro, aparecen nuevos problemas cruciales y centrales, que no logran todavía expresarse en términos de conflicto, de fraccionamientos. No se sabe en qué puede consistir un posicionamiento partidario respecto de tal o cual nuevo tipo de fraccionamiento. Piénsese, en el caso latinoamericano, en temas como el sida y los medioambientales, las cuestiones de género, los problemas étnicos, incluso las alternativas de integración regional latinoamericana o americana.

Muchos de estos conflictos y problemas atraviesan transversalmente los partidos constituidos, tal como en el nacimiento del conflicto industrial y capitalista no están fijados los posicionamientos y proyectos. En la medida en que no se sabe bien de qué se trata o qué es lo que está en juego, muchas de las características de la sociedad posindustrial globalizada, que se superpone a la industrial nacional en desarrollo, son percibidas como problemas o cuestiones negativas, pero no dan origen aún a posiciones definidas en torno a las cuales constituir adversarios y proyectos. Existen tensiones y fraccionamientos de la sociedad —muchos no pueden definirse en términos confrontacionales— que no han dado origen aún ni a actores estables ni a propuestas que permitan delinear un continuo partidario o un continuo de representación respecto de las soluciones que se proponen para este problema.

Partidos y actores sociales

Tradicionalmente, los partidos representan y han representado intereses agregados en torno a cuestiones generales de la sociedad y también intereses más particulares de una determinada categoría u organización social, lo que llamamos intereses corporativos. Ello ante un interlocutor general que es el Estado, el que no se reduce sólo al gobierno, sino que incluye el Ejecutivo, el Legislativo, las instancias económicas, culturales y militares del Estado, los niveles centralizados y descentralizados. Con el debilitamiento del papel del Estado en cuanto agente de desarrollo y distribuidor de recursos, incluso en su nivel simbólico, quienes representan intereses ante él pierden poder, significación, capacidad de interpelación, y quienes tienen intereses buscan formas de representación básicamente corporativas que se enfrentan directamente en el mercado o se transforman en poderes fácticos.

Los partidos han representado o buscado representar actores sociales: clases medias, sectores populares, pobladores, obreros, campesinos, elites regionales o actores locales, empresarios, agrupaciones profesionales. Por su parte, los partidos latinoamericanos de corte populista o estatal intentaron una representación o cooptación amalgamada de intereses variados, y muchas veces contradictorios, lo que parece muy difícil en el nuevo modelo de desarrollo. En este campo, lo que ocurre es que los actores clásicos (clases y movimientos en torno a la producción y la distribución y en torno a la política estatal) tienden ya sea a corporativizarse básicamente en términos de organizaciones gremiales, ya a atomizarse o segmentarse como ocurre con los llamados sectores de extrema pobreza o excluidos. Por su parte, los actores nuevos ligados principalmente a temas culturales o a cuestiones de medio ambiente, derechos humanos, género y defensa de identidades son sin duda capaces de poner temas en la escena y agenda públicas, incluso de hacerlos hegemónicos en la sociedad, pero muy difícilmente aseguran establemente su representación política en partidos propios, como ha ocurrido con los movimientos ecologistas y de mujeres, siendo una excepción probable a ello los partidos que asumen la representación étnica.

Surge, en cambio, junto a los actores sociales organizados el fenómeno de opinión pública, la que puede ser general o segmentada y juega en

muchos casos el papel de actor social. Pareciera que las encuestas y medios de comunicación dan mejor cuenta o representan mejor que los partidos a estos nuevos actores.

Surge junto a los actores sociales organizados el fenómeno de opinión pública, la que puede ser general o segmentada y juega en muchos casos el papel de actor social.

Partidos y ciudadanía

Los partidos han representado históricamente las demandas de ciudadanía. Sobre este punto cabe recordar que los fenómenos de ciudadanía están afectados hoy día por dos aspectos contradictorios: su expansión normativa y las nuevas formas de exclusión.

Por un lado, aprendemos hoy día la existencia de campos de poderes diversificados, como las relaciones de género, comunicacionales, ambientales, de poder local y regional, supranacionales (como las cuestiones relativas a las migraciones, las comunicaciones mundiales y los tratados o pactos económicos). Todos ellos constituyen campos potenciales en los que se reivindican derechos, o sea, ciudadanía. Pero, a diferencia de los derechos cívicos, políticos y socioeconómicos, no existen aquí instituciones u organizaciones, análogas a las mencionadas para aquéllos, donde ejercer dicha ciudadanía. ¿Cómo representarán los partidos estas nuevas demandas de ciudadanía?

En América Latina la relación de los partidos fue mucho mayor con la sociedad, el pueblo, la clase, la nación o alguna otra categoría social que con la ciudadanía, es decir, fue con las mediaciones que apelaban o representaban a un sujeto. Al desaparecer estas categorías mediadoras, los partidos quedan directamente vinculados con la ciudadanía, pero más que con ella, con la ciudadanía convertida en opinión pública, y no pueden sino ofrecer cosas parecidas todos ellos, pues no hay categorías diferenciadoras. Ésta podría ser la explicación de muchos fenómenos: lo que faltaría sería la existencia de un sujeto, o la “construcción” por parte de los partidos del sujeto al que representar o convocar, porque la persona o el ciudadano genérico, abstracto, igual a todo otro ciudadano, no requiere partidos, excepto en

los momentos en que debe luchar por derechos humanos o ciudadanos conculcados a un sector. Y los sujetos nuevos que se reivindican bajo el apelativo de movimientos y demandas ciudadanas a los que nos hemos referido reflejan en todo caso más identidades de las que dan cuenta mejor las movilizaciones y los movimientos de acción directa que las representaciones partidarias.

Los partidos quedan directamente vinculados con la ciudadanía, pero más que con ella, con la ciudadanía convertida en opinión pública, y no pueden sino ofrecer cosas parecidas todos ellos, pues no hay categorías diferenciadoras.

Por otro lado, en relación con nuevas formas de exclusión, en América Latina esta última fue siempre sinónimo de dominación y explotación, y los partidos de izquierda y también, a veces, los populistas y los de centro fueron partidos de la integración de estos sectores sociales. Ello a partir de situaciones que homogeneizaban a los excluidos, por lo que las ofertas e ideologías de integración podían ser convocadoras de grandes conglomerados en la medida en que apuntaban a adversarios perfilados y a la superación de situaciones de explotación y opresión comunes a todos los excluidos. La exclusión se asemeja, más que a la explotación aunque ésta subsista ampliamente para vastos sectores, a la marginación completa de la sociedad y a la pérdida de lazos y situaciones de comunalidad. Este tipo de exclusión penetra todas las categorías sociales, y dificulta enormemente cualquier forma de representación política.

En síntesis, tanto los nuevos fraccionamientos y clivajes, como el surgimiento de nuevas demandas y actores, como los fenómenos de redefinición de la ciudadanía y las nuevas formas de exclusión, generan nuevas formas de acción colectiva diferentes de las tradicionales y exigen otras formas de representación. Queda así pendiente la relación de estas manifestaciones con la vida política, por lo que parece indispensable la institucionalización de espacios en que se expresen formas clásicas con formas emergentes. La paradoja estriba en que ello sólo puede ser realizado desde la política y sus actores, por

problemático que sea y aunque parezca que se navega contra la corriente. Esto nos lleva a las cuestiones relativas a la función de liderazgo de los partidos políticos.

Proyectos históricos y liderazgo partidario

Sobre este punto, podría decirse que la función de liderazgo está tanto o más en crisis que la función de representación. Entre ambas dimensiones no hay una relación de causalidad necesaria: porque no representan nada, entonces no tienen liderazgo. Los partidos pueden ejercer funciones de liderazgo sin cumplir ninguna función de representación en un momento. Partidos autoritarios o revolucionarios pueden ser muy poco representativos y sin embargo ser ampliamente convocadores y movilizadores. Movilizar no es lo mismo que representar.

Los partidos, además de conflictos y fraccionamientos, intereses, actores sociales y demandas ciudadanas, generaron y expresaron ideas y proyectos, visiones de la sociedad deseable y, desde ahí, críticas a la sociedad actual y políticas o programas para superarla global o parcialmente. Los partidos eran lugares y actores del debate público.

Todos sabemos que hoy por hoy no hay “una” sociedad deseable. Nadie tiene una imagen como la tuvo el socialista o el capitalista, el cristiano, el liberal o el marxista, el demócrata o el autoritario, el progresista o el conservador. No tenemos arquitecturas de sociedades. Nos damos cuenta de que no hay una propuesta utópica posible en torno a la cual presentar proyectos o posturas. Los proyectos o posturas van a tener que interpretar y aplicar grandes principios éticos y utópicos sólo parcialmente a tal o cual esfera de la sociedad, sin que haya un proyecto coherente englobante a la vez de la economía, la política, la cultura y la sociedad como eran las utopías que conocemos. En ese contexto, los partidos tienen problemas enormes para representar las ideas, las propuestas, y por eso aparecen otros entes que buscan, sin éxito, reemplazarlos.

En América Latina, los partidos expresaron principalmente proyectos socioeconómicos en torno a la función del Estado desarrollista; en menor grado, proyectos propiamente políticos de organización de la sociedad. Durante las dictaduras militares, las estrategias de tipo político orientadas a conquistar o recuperar la democracia coparon los proyectos y programas de los partidos. En la etapa posdemocratización, los partidos en el gobierno o la oposición se encontraron con una

agenda nueva y desconocida para ellos: la transformación del modelo económico en términos de lo que se ha llamado el neoliberalismo o el Consenso de Washington, o en aquellos casos en que ésta se había producido bajo la dictadura, la administración del nuevo modelo.

Los partidos tienen problemas enormes para representar las ideas, las propuestas, y por eso aparecen otros entes que buscan, sin éxito, reemplazarlos.

Lo cierto es que, por un lado, las posiciones en torno a dicha cuestión se generaron fuera de la clase política partidaria y ésta tuvo que responder adhiriendo o rechazando sin mayores conocimientos e ideas al respecto. Por otro lado, primó en el mundo la ideología de que, habiendo colapsado los socialismos reales, el capitalismo globalizado “realmente existente” y la democracia política eran los únicos proyectos no sólo deseables sino posibles. Los partidos de izquierda intentaron definir una tercera vía que nunca se logró implementar como alternativa real, los populistas fueron avasallados al debilitarse el papel del Estado como referente principal del desarrollo y la acción colectiva, y el mundo de la tecnocracia económica y de los publicistas y expertos comunicacionales pasó a dominar las elites partidarias. De modo que podría decirse que el principal déficit de los partidos fue su incapacidad de formulación ideológica y de proyectos, entre otras cosas porque se hizo predominante la idea de que la política era la respuesta a los problemas y preocupaciones de la gente, y de que había que prescindir de proyectos abstractos que no le interesaban a esa gente, y porque no existió relación entre la producción intelectual crítica, muy mermada por el deterioro de las universidades públicas, y la clase política.

Partidos y clase política

Los partidos han sido los principales organizadores e instrumentos constitutivos de la clase o elite política. Tanto la función de representación como la de convocatoria o apelación a proyectos de cambio o conservación de la sociedad están en el origen de la dimensión dirigente y conductora de los partidos. Representando intereses, ideas y sectores sociales, elaborando

propuestas y proyectos, los partidos aspiran al poder político, en niveles locales, regionales y nacional-estatales organizan la clase política dirigente, y reclutan puestos de gobierno y de representación.

Pero este liderazgo, que puede ejercerse desde el manejo del poder del Estado, es decir, gobernando, o desde la crítica a dicho manejo buscando sustituirlo, es decir, desde la oposición, parece también cuestionado hoy día. Desde el momento en que la política aparece como menos relevante en relación con el modo como percibe la gente su destino individual y colectivo, la actividad política misma que se expresa a través de partidos empieza a girar necesariamente en un cierto vacío, en torno de sí misma. Los partidos siguen representando a la clase política, pero ésta representa con más dificultad a la sociedad y más fácilmente sus propias visiones e intereses, sin duda legítimos, pero no identificados necesariamente con ninguna visión de bien común. Por otro lado, el manejo efectivo del poder y del Estado parece escaparse de las manos de los partidos y quedar entregados a los poderes fácticos de los medios de comunicación, las transnacionales o la tecnoburocracia estatal.

Desde el momento en que la política aparece como menos relevante en relación con el modo como percibe la gente su destino individual y colectivo, la actividad política misma que se expresa a través de partidos empieza a girar necesariamente en un cierto vacío, en torno de sí misma.

Este punto está estrechamente relacionado con el ya mencionado de la ausencia del debate político en torno de proyectos diferenciados y opuestos, y convierte la diferenciación y competencia en relación con puestos de poder en la única actividad de la clase política, lo cual, a su vez, aumenta el distanciamiento y desconfianza social respecto de ella y de sus partidos.

Ésta es, sin duda, la cuestión de más difícil solución, porque frente a todos los otros aspectos que hemos indicado podrá haber instituciones y organizaciones que intenten representar intereses, actores, conflictos, proyectos, aunque siempre parcialmente y sin reemplazar nunca íntegramente a los partidos. Pero en cuanto a la organización

y expresión de la clase política, la que se ocupa de la actividad política en el Estado y la sociedad, no hay otra institución que los partidos políticos, y su reemplazo en esta función no puede sino llevar a la corrupción generalizada o al corporativismo radicalizado.

La ilusión del liderazgo alternativo

En el vacío de liderazgo que hemos mencionado, han surgido nuevas organizaciones sociales que parecen menoscabar el liderazgo partidario en la sociedad.

Entre ellas, las llamadas ONG, cuyo papel principal en la reconstrucción de la sociedad consiste en ligar las elites democráticas de tipo profesional, tecnocrático, político o religioso, con los sectores populares, como sucedió especialmente en momentos en que la política fue reprimida por el autoritarismo o, posteriormente en la mayoría de los casos, al atomizarse la sociedad por las transformaciones económicas impuestas por la lógica del mercado.

Este tipo de organización juega distintos papeles. En primer lugar, les da apoyo material y espacio organizacional a los sectores pobres o débiles de la sociedad, en especial a los más militantes, cuando no pueden actuar en política directamente. En segundo lugar, liga a estos sectores con las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, económicas, religiosas y políticas, a través de una franja de dirigentes sociales y activistas que pertenecen al mundo social y político, proveyendo, así, un espacio de participación más amplio que los partidos. En tercer lugar, al menos algunas de ellas, son espacios de conocimiento de lo que ocurre en la sociedad y de elaboración de ideas y proyectos sociales y políticos de transformación; se convierten en centros de pensamiento o líderes de opinión pública.

Como consecuencia de todo lo anterior, muchas veces han sido, junto con los partidos y en medio de abruptos cambios socioeconómicos y políticos, el lugar de continuidad y memoria histórica tanto para el conjunto de la sociedad como para los actores sociales.

Pero es necesario evitar una visión ingenua o exageradamente optimista de las relaciones entre las ONG y los partidos políticos. En efecto, las ONG tienden muchas veces a sustituir a los actores políticos promoviendo sus propios intereses particulares, y otras, a radicalizar la acción social y política reclamando una democracia directa que puede

dejar de lado las condicionantes institucionales. A su vez, los partidos políticos no siempre son capaces de evitar la manipulación de estas organizaciones y tienden a descartar acciones que no lleven a ganancias políticas inmediatas. Así, el proceso de aprendizaje y entendimiento mutuo toma un largo tiempo.

El futuro de los partidos políticos

Frente al avasallamiento brutal de los mercados transnacionalizados, la penetración de redes comunicacionales y la emergencia de identidades que presentan muchas veces una faz integrista y autorreferente, la gran cuestión común actual que atraviesa a todas las sociedades –aunque de forma diversa según sus niveles de desarrollo–, es la reconstrucción de una comunidad política.

Pero no va a haber “sociedad”, no va a haber comunidad política o polis, si no hay Estado fuerte. No va a haber Estados fuertes si no hay partidos y sistemas de partidos fuertes. No va a haber partidos si no hay actores sociales autónomos representables. Se dirá que las cosas hoy van para otro lado y no en el sentido de fortalecer Estado, partidos y actores sociales. Si es así, habrá que hacer el acto voluntarista de plantear un principio ético-político básico: la afirmación del momento insustituible de representación de la sociedad que expresan los partidos.

No va a haber “sociedad”, no va a haber comunidad política o polis, si no hay Estado fuerte. No va a haber Estados fuertes si no hay partidos y sistemas de partidos fuertes. No va a haber partidos si no hay actores sociales autónomos representables.

Por lo tanto, lo que está en juego es la redefinición del sentido y formas de la política. Llegan a su término los modelos de acción caracterizados por la centralidad absorbente y exclusiva de la política, los ideologismos y estilos puramente confrontacionales, pero también el retiro del Estado y la política como proclamaron los neoliberales. Está por

verse si es posible construir un modelo sociopolítico institucionalizado de conflictos, arreglos, negociaciones y competencia; es decir, si los regímenes democráticos serán capaces de canalizar las demandas y conflictos y si el Estado, los partidos y la sociedad serán capaces a la vez de autonomizarse, fortalecerse y complementarse entre sí. Más que el autoritarismo y la presencia de otros regímenes no democráticos, el gran riesgo es la irrelevancia de las democracias frente a los poderes fácticos y la descomposición de las instituciones estatales y las estructuras de acción colectiva.

En la medida en que se hace más difícil hoy la clásica correspondencia en un determinado territorio entre economía, política, cultura y organización social, ya no puede hablarse de una sola problemática de las sociedades, como en otra época fueron el desarrollo, la revolución, la independencia nacional, la modernización o la democracia. Cada sociedad está atravesada de diversa manera por problemas de desarrollo económico sustentable y de inserción económica en un mundo globalizado, por su integración y unidad y la recomposición de su Estado nacional o multinacional, la conquista o profundización de sus instituciones democráticas y la construcción de sus propios modelos de modernidad. Cada uno de estos ejes genera dinámicas y problemáticas autónomas y, además, plantea requerimientos que atraviesan a los otros y que pueden ser contradictorios entre sí: la libertad política no asegura el desarrollo económico, éste no resuelve automáticamente los problemas de igualdad e integración sociales, y ninguno de ellos involucra necesariamente una respuesta a los problemas de identidades y diversidades culturales.

La libertad política no asegura el desarrollo económico, éste no resuelve automáticamente los problemas de igualdad e integración sociales, y ninguno de ellos involucra necesariamente una respuesta a los problemas de identidades y diversidades culturales.

La pregunta de fondo frente a estas realidades y desafíos es si la forma de acción colectiva que llamamos partido político sigue siendo vigente. Pero esta pregunta teórica es análoga a la que indaga si lo que

conocemos como democracia puede hacer frente a la realidad del mundo globalizado que erosiona la base de toda democracia, cual es la comunidad política que llamamos país o Estado nacional. Lo cierto es que sigue habiendo países y Estados nacionales y siguen existiendo partidos, y éstas son las realidades de las que partimos, por lo que el mínimo realismo nos obliga a afirmar, más allá de cualquier definición teórica, la vigencia de los partidos políticos.

Porque ocurre que los partidos políticos son los únicos que pueden articular coherentemente las contradicciones presentes entre las diversas dimensiones de la vida social que hemos señalado más arriba. Entonces, ellos ya no pueden representar más una opción histórica única, sino formas de articulación de diferentes dimensiones en tensión, de cuya representación no tienen el monopolio y que no se encuentran ensambladas en un proyecto global ya configurado.

Si no lo hacen los partidos, lo harán los mercados, la tecnocracia ilustrada, el poder del dinero o del mundo mass-mediático, el individualismo autoritario revestido de democracia directa o el movimientismo identitario que elimina el pluralismo y la existencia del otro. En la opción forzada entre partidocracia, mercado, tecnocracia, movimientismo o fundamentalismo, no cabe perderse al apostar por los partidos. Pero no es ésa la opción en juego, sino el fortalecimiento, autonomía y complementariedad entre el Estado, el régimen, los partidos y los actores sociales autónomos, es decir, una nueva matriz socio-política.

Por lo demás, hay una tendencia profunda de los últimos años, junto a la crítica de la política y de los partidos mismos y sin que desaparezcan las tendencias de descomposición y destrucción, a la reconstrucción de partidos y sus sistemas ahí donde entraron en crisis, desaparecieron o nunca existieron en la práctica. En algunos casos se incorporan al sistema partidario los sectores que participaron en insurrecciones y guerras civiles; en otros casos se busca constituir partidos individuales sólidos; en otros se elimina el monopolio mono o bipartidario del sistema haciéndolo más representativo; en otros se constituyen alianzas partidarias que expresen amplios consensos sociales; en otros se re-define la relación entre partidos y actores sociales tendiente a la mayor autonomía y complementariedad de ambos.

En cada caso las tareas son distintas, pero en todos hay problemas generales como el de institucionalización, financiamiento público,

democratización interna, tecnificación y espacios de vinculación con la sociedad. Lo que lleva a plantear una agenda en materia de reforma política referida a los partidos, incluida la legislación sobre ellos.

Cuestiones para una agenda de reforma de los partidos

La primera cuestión tiene que ver con que las diversas funciones de los partidos (representación, convocación y debate público, formación cívica, conducción de gobierno u oposición, reclutamiento para puestos públicos) exige tanto una legislación que los dignifique y los financie –no sólo en campañas sino en su organización básica y en sus funciones de educación cívica–, y al mismo tiempo establezca los adecuados controles públicos sobre ellos, como una reforma interna a cada uno de ellos que asegure democracia interna (paridad de mujeres/hombres, representación de minorías, rotatividad de cargos de dirección, etc.) y capacidad técnica (acceso a concursos por fondos de investigación, financiamiento de programas de formación, etcétera).

El segundo problema está relacionado con la representación de los nuevos tipos de fraccionamientos y conflictos de la sociedad, que no se reducen a los que siempre fueron buena o malamente representados por los partidos. Para que los sistemas partidarios sean efectivamente una expresión reelaborada de la demanda social y su diversidad, hay que innovar en la constitución de espacios institucionales donde se encuentren con otras manifestaciones de la vida social –como puede ilustrarlo la legislación sobre participación popular boliviana, por citar sólo un caso–, sin que las absorban ni tampoco sean irrelevantes respecto de la participación ciudadana.

Hay que innovar en la constitución de espacios institucionales donde los sistemas partidarios se encuentren con otras manifestaciones de la vida social, sin que las absorban ni tampoco sean irrelevantes respecto de la participación ciudadana.

Una tercera cuestión que definirá también el futuro de los partidos políticos será la capacidad de formar coaliciones mayoritarias de gobierno. En la medida en que se constituyan sistemas multipartidarios

competitivos, lo más probable es que no haya ningún partido que pueda constituirse en mayoría por sí mismo y asegurar un gobierno eficaz y representativo. Éste ya es el tema central de la política partidaria en América Latina y lo será en las próximas décadas. Pero en sistemas presidencialistas como los vigentes en América Latina la formación de coaliciones entre partidos para gobernar no tiene incentivos institucionales, sino que más bien los incentivos son para oposiciones irresponsables y gobiernos minoritarios. Hay aquí una cuestión básica en la reforma de los actuales sistemas políticos institucionales, pero existe también la necesidad de un cambio en la cultura política no sólo de los dirigentes o elites, sino de militancias y clientelas, acostumbrados a ver en el otro sólo un adversario a derrotar o a absorber, o un socio con el que firmar acuerdos electorales sin trascendencia programática.

Por último, señalemos la importancia de reforzar la función indispensable de los partidos en la formulación de proyectos de sociedad y en la promoción del debate público, especialmente en aquellos temas que constituyen el meollo del futuro de nuestras sociedades y en los que los partidos han estado ausentes, como, por citar sólo un ejemplo en parte ya mencionado, la naturaleza del modelo socioeconómico y la inserción de los países en un bloque latinoamericano frente a la globalización.

■ El artículo sostiene que los partidos fueron y siguen siendo el principal actor en la política democrática de América Latina, y como tal se ven inmersos en primera línea en sus vicisitudes y su actuación tiene en ella una especial repercusión, a la vez que se ven influidos por los arreglos institucionales existentes y el actuar de otras instancias. Sin embargo, en lo que se refiere a su propia organización, deben resolver las tensiones derivadas de su carácter articulador, en tanto instituciones, y de su configuración como máquinas electorales. Las formas de equilibrar ambos aspectos son decisivas para que los partidos políticos latinoamericanos puedan enfrentar los retos de carácter heterogéneo y diferente intensidad que se presentan al iniciarse el siglo *xxi*. Su grado de “institucionalización” es un elemento central para medir la calidad del desempeño democrático.

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, es catedrático de la Universidad de Salamanca y profesor visitante en FLACSO, México; Georgetown University, Washington; Kellogg Institute, University of Notre Dame, Indiana; y en el Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill. Además, es autor de numerosos libros y artículos sobre sistemas políticos, instituciones y partidos políticos en América Latina.

Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

El estudio de los partidos políticos de América Latina

Analizar el papel de los partidos políticos es relevante por motivos intelectuales y por razones sociales. Los primeros señalan la importancia de los partidos en la política contemporánea de manera que ésta es impensable sin ellos, máxime cuando la democracia, como única forma de legitimidad plausible, lleva un cuarto de siglo avanzando irrestrictamente en la comunidad de naciones en la que nos movemos. Las segundas muestran que, si bien los partidos siguen siendo considerados como imprescindibles por la mayoría de la gente, a su vez **son pésimamente evaluados en su actuación, en comparación con cualquier otra institución política**. Paralelamente, intelectuales y agentes sociales desde hace tiempo vienen estimando que los partidos están en crisis, bien porque no desempeñan correctamente sus funciones, bien por el directo repudio de la ciudadanía que insistentemente los evalúa muy negativamente.

Tras un cuarto de siglo de avance irrestricto de la democracia en América Latina, esta región, con su enorme heterogeneidad nacional y sus características propias, se ha asimilado a otros ámbitos occidentales en las pautas de estudio de sus procesos políticos. En ellos, el universo partidista, que desempeña un espacio fundamental en la liza democrática, solamente se ha ido incorporando como objeto de estudio al interés investigador muy recientemente, con la aparición de importantes estudios basados en sólidos trabajos de campo y en la utilización de

teorías de punta sobre la materia, así como de metodologías sofisticadas en algunos casos. Esa prueba de “normalización” académica es decisiva para empezar a entender no sólo el papel que los partidos juegan en los sistemas políticos democráticos latinoamericanos, sino también sus constricciones y retos futuros para la mejora de la política en la región.

La democracia, como única forma de legitimidad plausible, lleva un cuarto de siglo avanzando irrestrictamente en la comunidad de naciones en la que nos movemos.

Los partidos políticos **están presentes en América Latina desde los albores de la Independencia y han ido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública**, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto en el que se encuentran insertos, que es el sistema político. Sin embargo, su realidad no ha servido para construir el conocimiento académico que se tiene sobre estas organizaciones ni para elaborar los modelos o tipologías establecidos a lo largo de todo el siglo XX en la literatura más influyente. Los partidos latinoamericanos no son figuras extrañas, en su seno no acontecen fenómenos diferenciados de sus homólogos occidentales, ni su papel en la política es muy distinto. Por ello, aunque la literatura sobre su universo conceptual no haya sido elaborada teniéndolos en cuenta, sirve para explicarlos, si bien su grado de desarrollo responde a pautas heterogéneas tanto en lo espacial como en lo temporal. Los partidos en América Latina “también” son grupos de individuos que, compartiendo con otros ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizativa mínima, vinculan a la sociedad y al régimen político de acuerdo con las reglas de éste para obtener posiciones de poder o de influencia mediante elecciones.

Por otra parte, las diferencias entre países de la región, entre partidos dentro de un mismo país y entre épocas son a veces extremas y contribuyen a cierta confusión, que se hace aun más patente al intentar establecer visiones omnicomprensivas, únicas y generalizadoras. Probablemente éste es el principal reto que se tiene cuando el análisis

se circunscribe al marco latinoamericano. La recuperación, para unos casos nacionales, y la instauración, para otros, de la poliarquía ha dinamizado los estudios y ha incorporado en las agendas de investigación de los académicos la preocupación por el análisis de los partidos, su génesis, desarrollo, configuración interna, objetivos y funciones, así como las relaciones intra e interpartidistas.

Las diferencias entre países de la región, entre partidos dentro de un mismo país y entre épocas son a veces extremas y contribuyen a cierta confusión, al intentar establecer visiones omnicomprendivas, únicas y generalizadoras.

La lectura de las visiones críticas de la realidad en las ahora denominadas “democracias avanzadas” permite constatar de qué manera fenómenos que son considerados como lacras del sistema, anomalías desgajadas de un teórico ideal y vicios lacerantes **están presentes desde los tempranos inicios de las formaciones partidistas.**

La utilización de los partidos para el uso personal de individuos ávidos de poder ilimitado, el mantenimiento de grupos cerrados perpetuados endogámicamente y servidores de sus propios intereses, el revestimiento mediante la demagogia de supuestos ideales de maquinarias trabajosamente construidas en torno a un pequeño grupo para alcanzar y luego mantenerse en el poder sin otra finalidad que el poder en sí mismo, el olvido de las promesas electorales, el intercambio de favores, **el clientelismo, el desarrollo de técnicas manipuladoras de la voluntad de los ciudadanos-electores mediante la corrupción, el soborno, en fin, de la compra de la voluntad, son figuras que iluminan los escenarios dibujados por los trabajos clásicos más referenciados sobre los partidos políticos.** Se trata de realidades de carácter cuasi universal que aparecen ligadas al propio devenir de la política y son diagnósticos que, al finalizar el siglo XX, pueden encontrarse en buen número de partidos latinoamericanos.

Esta visión crítica también se refiere a los partidos como sectas de iniciados poseedores de verdades universales con las que alcanzar “la salvación” de sus semejantes mediante el énfasis en valores que continúan

la tradición ilustrada de los derechos del hombre y del ciudadano y que hablan de igualdad, de libertad, de solidaridad y de dignidad. Se describen unos partidos que desarrollan funciones indispensables para la puesta en marcha de las nuevas instituciones –que han ido surgiendo como consecuencia de la inclusión de las masas en la política y del desarrollo del credo democrático–, como eran la necesaria selección de los políticos que llegaban a alcanzar puestos de responsabilidad y de gobierno, de los opositores críticos y de los controladores de dicho gobierno, de la intermediación entre éste y los individuos, así como la necesaria educación política de éstos y, finalmente, la formulación de las políticas públicas.

Los partidos así concebidos y surgidos de un tipo de coyuntura crítica u otra adoptaban mecanismos, para su crecimiento y supervivencia, que tenían en cuenta las relaciones de poder internas, el acomodo con otros grupos patrocinadores o de apoyo, la incorporación de diferentes tipos de liderazgo y su mayor o menor proyección y capacidad en las distintas instancias de gobierno o de representación en las que estaban presentes. Asimismo, gran número de estos aspectos se pueden encontrar en los partidos latinoamericanos.

El problema de la institucionalización

El sesgo más resaltante en el estudio del universo partidista latinoamericano es uno clásico en la ciencia política moderna, que afecta la raíz de muchos de los “objetos políticos” y que **se refiere al concepto de “institucionalización” como proceso de rutinización de pautas de comportamiento**. La cuestión de si los partidos son fines en sí mismos o son medios e instrumentos para alcanzar un determinado objetivo puede haber quedado por largo tiempo resuelta por el “neoinstitucionalismo” al definir mínimamente a las instituciones como conjuntos de patrones de conducta conocidos, practicados y aceptados ampliamente, y al amparar bajo el mismo paraguas del concepto de institución a aquellas expresamente formalizadas como a las informales.

Sin embargo, ello no resuelve el problema del anclaje de las instituciones en el tiempo, de su componente de rutinización incluyente, de su

vinculación a acciones autónomas e impersonales. Más aun, no soluciona el problema de su engarce con un ámbito institucional más amplio, como es el sistema político, ni las relaciones con él establecidas y el carácter causal de éstas.

Aplicado a los partidos políticos, su entramado conceptual se justifica en la medida de sus interconexiones con el sistema político. Los partidos son elementos fundamentales de este sistema político, y su institucionalización contribuye a su estabilidad y buen funcionamiento, siendo determinantes, en muy buena medida, de un alto grado en la calidad del desempeño democrático. Pero esta circunstancia no es siempre así, por cuanto existen diferentes niveles de madurez en el camino hacia la institucionalización.

Los partidos son elementos fundamentales de este sistema político, y su institucionalización contribuye a su estabilidad y buen funcionamiento, siendo determinantes, en muy buena medida, de un alto grado en la calidad del desempeño democrático.

Incluso, a veces el camino no se desea transitar debido a haberse escogido una senda bien diferente donde las pautas hacia la institucionalización son elementos extraños. Esta situación, por la que en un momento determinado de su historia pasan todos los sistemas políticos, define particularmente bien el estado actual de los partidos en América Latina, una vez que las prácticas democráticas se encuentran presentes en la mayoría de los países y su devenir se asienta de manera continuada por varios lustros pero, al mismo tiempo, cuando son cuestionados abrumadoramente por los ciudadanos que los hacen depositarios de buena parte del malestar en que se encuentran y de los males que asolan a las sociedades: corrupción, ineficacia, incapacidad para la agregación de intereses y de identidades y deslegitimidad en lo sistémico, y en lo estrictamente partidista, de endogamia, favoritismo, amiguismo, verticalismo y opacidad.

Los partidos son, posiblemente, el principal actor en la política democrática de América Latina, como tal se ven inmersos en primera línea en sus vicisitudes y su actuación repercute especialmente en ella, a la

vez de verse influidos por los arreglos institucionales existentes y el actuar de otras instancias. Sin embargo, en lo que se refiere a su propia configuración, se encuentran entre el “Escila y Caribdis” que representa su articulación como instituciones o su configuración como máquinas.

Los partidos son, posiblemente, el principal actor en la política democrática de América Latina.

Las instituciones partidistas poseen una lógica de actuación basada en el conjunto de los tres elementos que suponen su subsistencia a lo largo del tiempo, procesando y adaptando sus características originarias. En especial, dicho proceso se lleva a cabo en lo relativo a su paulatina desvinculación de liderazgos personalistas, su sólida e inequívoca apuesta por un programa que vertebré su ideología y su estructuración a través de ciertos principios organizativos que articulen su funcionamiento cotidiano, de acuerdo con criterios de racionalidad y eficacia, así como los procesos de selección de los líderes y las relaciones de éstos con el núcleo de militantes más activos.

Por su parte, las máquinas partidistas son instrumentos temporales de actuación de caudillos, entre cuyas finalidades no figura precisamente la de su trascendencia a la figura del caudillo fundador. Carecen de programa o, en su caso, cuentan con un programa desideologizado que pretendidamente aboga por propuestas tecnocráticas y apolíticas y con una organización, irregularmente establecida, que está supeditada a la estrategia del líder. El perfil personal-caudillista de los partidos políticos latinoamericanos es algo que, por otra parte, se encuentra fácilmente en la literatura más clásica relativa a ellos. Sin dejar de lado las posibles raíces históricas de este fenómeno –perfectamente articuladas en pautas de cultura política, en tradiciones del quehacer político y, en algunos casos, en resabios de antecedentes autoritarios–, puede inscribirse en una onda de más amplio calado que el estrictamente regional, y que se refiere a la concepción del liderazgo partidista como uno de empresarios políticos, que asumen su liderazgo en el partido porque esperan obtener un beneficio, más que por altruismo, y que requieren la ayuda de ciertos

grupos de ciudadanos para resolver sus problemas de acción colectiva supliendo a cambio ciertos bienes públicos, sea mediante políticas públicas o cargos. Estos empresarios políticos desplazan del poder a líderes históricos de vocación tradicional o crean sus propios partidos.

Los partidos políticos al inicio del siglo XXI

Una visión esquemática de la disyuntiva entre instituciones o máquinas políticas en que gravita hoy el universo partidista latinoamericano puede organizarse de acuerdo con tres ejes que la estructuran: el origen, el programa y su organización.

El origen

La mitad de los partidos latinoamericanos relevantes durante la década de 1990 se crearon hace más de un cuarto de siglo. Tienen, por consiguiente, una edad media respetable que se equipara a la de muchos de los partidos europeos. Casi una decena de ellos, incluso, hunde sus raíces en pleno siglo XIX. Se trata de partidos que, junto a aquellos otros nacidos en el momento de gestación del Estado populista, de su desarrollo y de la adopción de mecanismos modernizadores, han sabido mantenerse a lo largo del tiempo, sustituir sus liderazgos y adaptar sus estrategias tanto programáticas como organizativas. Y todo ello pese a las discontinuidades impuestas en la vida política latinoamericana por las irrupciones del autoritarismo bajo sus diversas formas. La gran cuestión para el análisis politológico de la historia de alguno de estos casos radica en intentar comprender las razones de la supervivencia de muchos de esos partidos, como sería el caso arquetípico del Partido Aprista peruano e incluso del Partido Justicialista argentino, en el seno de circunstancias extremadamente adversas de proscripción, represión y persecución de sus militantes.

La mitad de los partidos latinoamericanos relevantes durante la década de 1990 se crearon hace más de un cuarto de siglo.

Entre los partidos surgidos más recientemente cuya capacidad cabe destacar a la hora de saber incorporar a grupos tradicionalmente marginados del escenario público como vehículos de los sectores revolucionarios-populares se encuentran el Frente Sandinista de Liberación Nacional o el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, y, de las comunidades indígenas, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, además de otros que, si habitualmente estaban presentes como podía ocurrir con los empresarios, solían canalizar su presencia a través de otras instancias, como acontecía en El Salvador con el Partido de Conciliación Nacional antes de que la cúpula empresarial apostara decisivamente por ARENA.

Asimismo, **la mitad de los partidos relevantes se crearon *ex novo***, lo que cuestiona uno de los grandes mitos sobre los partidos latinoamericanos que se refiere a su habitual tendencia a la fragmentación. Es posible que el número de movimientos secesionistas sea alto, pero ello no es indicativo de que las divisiones generen partidos con una alta capacidad de mantenerse en el sistema político con niveles de viabilidad mínima. Por ejemplo el caso del Partido Justicialista en Argentina, del que se conoce el gran número de escisiones que ha sufrido desde la década de 1960 hasta el presente aunque ninguna de ellas ha terminado fructificando. Bien es cierto que, en la posición contraria, se puede encontrar el caso de los partidos en Guatemala, donde el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Democrático Nueva Guatemala se hallan al borde de la desintegración. Sin embargo, la tendencia regional general es a contar con un escenario en el que estén sobreprimados los partidos nuevos, fruto de impulsos originales, de liderazgos sin pasado partidista y de coyunturas novedosas.

Otro dato significativo y peculiar de la vida partidista latinoamericana es **la proclividad a la puesta en marcha de Frentes**. Acuciados por cierto imperativo en la búsqueda de rentabilidad electoral, los Frentes son agregados de partidos pequeños o de escisiones de los partidos grandes que buscan acomodo para maximizar sus esfuerzos. De hecho, media docena de los partidos más significativos tiene esta condición.

Aunque el centralismo dominante en la política latinoamericana durante décadas hacía de las capitales su resorte fundamental, la potenciación progresiva de otros núcleos urbanos y el desarrollo de

fórmulas descentralizadoras propició, en los últimos años, el tímido surgimiento de partidos de ámbito regional. Países como Brasil, Ecuador y Venezuela dan cabida en su seno a los principales esfuerzos partidistas de corte no centralista y, para los dos últimos casos, de ámbito regional.

El nacimiento de los partidos latinoamericanos se debió a la necesidad de asegurar que el funcionamiento del régimen político fuera racional, circunstancia ya anunciada en la literatura clásica y que refuerza la idea que rechaza la excepcionalidad de la coyuntura latinoamericana. La gran mayoría de ellos emergió como consecuencia del reto electoral.

Si bien hubo circunstancias históricas que empujaron al nacimiento de algunos partidos derivadas principalmente de procesos revolucionarios o de situaciones de contestación a momentos profundamente autoritarios y excluyentes, los partidos latinoamericanos se crearon para responder a una cita electoral. La conquista del poder, o de parcelas de él mediante los comicios fue, y continúa siendo, el principal acicate existente detrás de la puesta en marcha de un partido político. El paulatino incremento del grado de confianza en los procesos electorales más limpios, iguales, libremente competitivos y técnicamente mejor implementados que nunca, ha sido un claro factor determinante del asentamiento de las maquinarias partidistas que se mueven en un terreno más seguro, de mayor certidumbre y confiabilidad.

Otro de los tópicos constantes acerca de los partidos latinoamericanos se refiere **a su origen caudillista, a su vinculación a un líder poseído de características muy peculiares referidas a su dominación personal**, a la adscripción de las voluntades de sus partidarios por razones emotivas que responden al carisma de un líder, al desarrollo de relaciones clientelares y patrimonialistas y a la búsqueda de su sucesión mediante el traspaso del poder a algún miembro de su entorno familiar. También ha sido un lugar común sostener que el origen de los partidos se ubicaba en los cuarteles como consecuencia de una concepción que consideraba a los ejércitos las columnas vertebradoras de la nación y la institución permanente por excelencia del Estado.

Un análisis riguroso permite desmentir estas ideas. Los partidos latinoamericanos fueron fundados en su mayoría por grupos de individuos, no caudillos, y, en una mayoría aun más grande, creados fuera de

los cuarteles. **Lo que se ha denominado el liderazgo civil-colectivo es el tipo de liderazgo dominante** en el origen de los partidos, y resulta claramente superior en número de casos a las otras tres categorías definidas de liderazgo civil-personal, armado-colectivo y armado-personal. Además, el desarrollo de la democracia ha ido desdibujando los caracteres caudillistas y militaristas más duros que pudieran tener algunas de las formaciones más sólidamente ubicadas en dichas clasificaciones. Ni el Partido Justicialista, ni el Partido Democrático Revolucionario panameño, ni la Unión Democrática Independiente chilena, entre otros, son hoy partidos con un liderazgo de los denominados personalistas, ni el Frente Sandinista de Liberación Nacional o el Partido Revolucionario Institucional tienen nada que ver con sus orígenes armados. Es cierto que, en muchos casos, la presencia todopoderosa del líder fundador no se termina sino con su muerte, pero el hecho de que tras ella el partido busque cauces institucionales de continuidad bajo formas no caudillistas es una circunstancia que debe ser subrayada.

Los partidos latinoamericanos fueron fundados en su mayoría por grupos de individuos, no caudillos, y, en una mayoría aun más grande, creados fuera de los cuarteles.

El carácter “antisistémico” en el momento del nacimiento de los partidos latinoamericanos es una nota peculiar para la tercera parte de los que hoy son relevantes, aspecto que, no obstante, debe matizarse por cuanto está algo más vinculado a partidos cuya fecha de creación es anterior a 1975 y que se vieron inmersos en los momentos de quiebra del sistema. Los partidos de entonces que hoy continúan vigentes tuvieron en mayor medida expresiones originarias revolucionarias como consecuencia de que su aparición se hacía en un ambiente hostil.

Sin embargo, los partidos con carácter reactivo surgen a partir de dicha fecha mostrando una clara relación con los acontecimientos del proceso democratizador acaecido en los diferentes países y que enfatizaban desde la consolidación en el escenario político de grupos proscritos hasta entonces a la prédica de valores que habían suscitado la repulsa histórica de los sectores que ahora los ponían en marcha. Todo

ello no debe ocultar que la mayoría de los partidos hoy relevantes tuvieron un origen de lealtad enmarcado en las coordenadas del sistema político entonces vigente.

Los partidos han ido evolucionando de forma muy diferente, de manera que, conforme transcurre el tiempo, el peso de su origen se va diluyendo y su impacto en su realidad contemporánea tiene menor sentido. Las adaptaciones a los cambios registrados en el entorno en el que se encuentran y las dinámicas propias derivadas de las transformaciones en su liderazgo y de las distintas opciones tomadas con relación a sus estrategias políticas, sus ofertas electorales y sus reacomodos organizativos tienen efectos de hondo calado en el recuerdo de su origen. Sin embargo, los partidos pueden clasificarse razonablemente de acuerdo con los citados criterios.

Los partidos han ido evolucionando de forma muy diferente de manera que, conforme transcurre el tiempo, el peso de su origen se va diluyendo y su impacto en su realidad contemporánea tiene menor sentido.

El programa

El programa constituye la faceta que contribuye a dotar con mayor precisión de señas de identidad a un partido. Por otra parte, **el hecho de que el siglo xx es el gran escenario por antonomasia de confrontación de las ideologías más extremas impregnó de manera decisiva a los partidos que, adaptándose a ellas, terminaron siendo sus vehículos de transmisión y de ejecución de sus contenidos.** Esta situación se dio asimismo en América Latina, donde proliferaron los partidos de todo corte ideológico a lo largo de buena parte de la primera mitad del siglo.

La expansión del Estado populista durante medio siglo diluyó el contenido ideológico de la política al construir, de forma ecléctica, un ideario centrípeto en el que la máxima fundamental radicaba en torno a un proyecto monolítico al que la guía modernizadora cepalina contribuyó notablemente. La “tercera vía” peronista y el sincretismo

priista resumieron la nueva situación en la que, aparentemente, no había espacio para otras visiones, puesto que ellas daban cabida en una misma expresión a lo popular, lo nacional y lo político. Los partidos eran meras comparsas de un programa global fuertemente integrador. Por una parte se acoplaban con las versiones europeas “atrápalo todo”, en la medida en que poseían un carácter interclasi- ta, pero, por otra, su ideología era un subproducto del sistema político en el que el Estado y la clase dirigente desempeñaban un papel hegemónico.

El esquema sufrió el impacto abrupto de la revolución cubana que introdujo un nuevo sesgo en el que el conjunto formado por el nacionalismo, el antiimperialismo, el marxismo y el internaciona- lismo articulaba una nueva relación en la liza política. La posterior crisis del modelo de Estado y la paulatina substitución del paradigma estadocéntrico, a partir de la década de 1980, por otro de corte neoliberal terminó de desdibujar el legado populista e introdujo a los países latinoamericanos en una nueva etapa. Contrariamente a las tesis en torno a la idea del “fin de la historia” y de la desideologi- zación de la política, la desaparición del modelo populista, en con- juncción con la práctica cotidiana de la poliarquía dinamizadora de la competencia y del juego político, ha abierto en América Latina un espacio insólito de contienda ideológica. Los partidos políticos me- diante sus programas son un fiel reflejo de ello.

La desaparición del modelo populista, en conjunción con la práctica cotidiana de la poliarquía dinamizadora de la competencia y del juego político, ha abierto en América Latina un espacio insólito de contienda ideológica.

Los partidos latinoamericanos tienen, en su gran mayoría, programas escritos en los que reflejan sus objetivos de acción política. Estos progra- mas contribuyen a darles determinada visibilidad entre el electorado por cuanto le brindan explicaciones de cómo entender el mundo de la polí- tica, guían su actuación cuando llegan a puestos de gobierno y facilitan la captación de sus militantes que comparten un determinado conjunto

de valores y opiniones acerca del conflicto político y sus posibles soluciones. Pero además de poseer principios programáticos, propiamente dichos, cuentan con posicionamientos ideológicos que se manifiestan a través del eje izquierda-derecha que, de acuerdo con la literatura especializada, estructura perfectamente la competición partidista y simplifica el complejo universo de la política.

Los partidos latinoamericanos, además de poseer principios programáticos, cuentan con posicionamientos ideológicos que se manifiestan a través del eje izquierda-derecha.

Pero además los principios programáticos se pueden medir utilizando otros dos ejes que recogen sendos aspectos primordiales de la política hoy en día. **Se trata, en primer lugar y en el seno de la política económica, de evaluar la mayor o menor aceptación del neoliberalismo o, en el polo opuesto, del estatismo, por parte de la clase política.** En el ámbito de los valores, en segundo término, se pretende medir **la mayor o menor proclividad hacia posiciones tildadas de conservadoras o de progresistas.** Estos dos ejes, conjuntamente con el de izquierda-derecha, diferencian perfectamente las formaciones consideradas definiendo un inequívoco terreno de competición y brindan la posibilidad de establecer una clasificación final que integre los distintos criterios utilizados y que guarda, asimismo, un enorme grado de coherencia por cuanto se registra una alta relación y asociación entre los principios programáticos y la ubicación ideológica. La sólida propuesta de clasificar a los partidos latinoamericanos en las tres categorías denominadas “partidos a la derecha”, “partidos centristas” y “partidos a la izquierda”, que figura en el Cuadro 1, dota a este conjunto de formaciones de un carácter claramente ideológico cuando se inicia el siglo XXI.

CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CUADRO 1

LATINOAMERICANOS SEGÚN SU IDEOLOGÍA

País	Partidos a la derecha	Partidos centristas	Partidos a la izquierda
Argentina	PJ	UCR	FREPASO
Bolivia	ADN	MIR, MNR y UCS	
Brasil	PFL	PMDB, PPB y PSDB	PT y PDT
Chile	RN y UDI	PDC	PPD y PS
Colombia	PC	PL	
Costa Rica		PLN y PUSC	PFD
Ecuador	PSC	DP y PRE	ID y MUPP-NP
El Salvador	ARENA		FMLN
Guatemala	FRG y PAN		FDNG
Honduras	PNH	PLH	
México		PAN y PRI	PRD
Nicaragua	PLC		FSLN
Paraguay		ANR y PLRA	
Panamá		PA y PRD	
Perú	Cambio90		PAP
Uruguay	PN	PC	EP-FA

Fuente: Alcántara (2003).

La organización

Los partidos cuentan con recursos organizativos que hacen referencia a elementos materiales de su estructura administrativa y de servicios, y que tienen un uso determinado en términos de frecuencia y de intensidad. Paralelamente poseen recursos humanos ligados con relaciones de autoridad cuyo ejercicio se suele desarrollar de manera disciplinada. Ambos tipos de recursos pueden evaluarse según indicadores que reflejan su mayor o menor grado de presencia así como de incidencia en la vida partidista cotidiana. Desde esta perspectiva organizativa, los partidos han pasado por diferentes fases relacionadas con distintos momentos de la política.

América Latina también contempló en qué medida los cambios acontecidos en la política a partir de 1980, que trajeron la apertura de los sistemas políticos e implantaron las reglas de la poliarquía, tuvieron efectos significativos en la organización de los partidos. La descentralización política, el cuestionamiento de la cláusula de

no-reelección, el impacto del rendimiento electoral y la introducción de innovaciones en los sistemas electorales, como fueron la mayor presencia del balotaje y del voto preferencial, los cambios producidos en la magnitud de las circunscripciones, la separación en el calendario de los comicios y la puesta en marcha del proceso de elecciones primarias en los partidos, tuvieron consecuencias notables en la organización de éstos. Pero asimismo hubo circunstancias exógenas a los partidos para tener en cuenta, como el incremento del papel de los medios de comunicación, en especial de la televisión, como formadores casi exclusivos de imágenes políticas y la práctica desaparición del Estado, inmerso en una profunda crisis económica de consecuencias irreversibles, como nodriza de las actividades partidistas.

Hubo circunstancias exógenas a los partidos para tener en cuenta, como el incremento del papel de los medios de comunicación, en especial de la televisión, como formadores casi exclusivos de imágenes políticas y la práctica desaparición del Estado, inmerso en una profunda crisis económica.

Los partidos latinoamericanos poseen una estructura continua, se encuentran asentados de forma más o menos extensa en el territorio nacional medido por el nivel de infraestructuras y burocracia en ciudades de cierto tamaño, pero no todos tienen igual grado de vida partidista, entendiéndolo por tal la realización de actividades periódicas como son reuniones, encuentros y consultas entre los diversos niveles de la organización. La integración de estos elementos permite referirse a partidos con menor estructuración y vitalidad, como es el caso de dos partidos prácticamente desaparecidos: CAMBIO90 y Frente Democrático Nueva Guatemala, y el FREPASO, el Partido Liberal de Honduras y la Democracia Popular de Ecuador. Frente a ellos, el número de partidos con mayor vitalidad y más estructurados es más alto.

En otro orden de cosas, el estudio del origen de las finanzas de los partidos pone de relieve que el modelo claramente predominante

en la región es el de la financiación individual por parte de los candidatos. Solamente quiebran de forma clara esta pauta de comportamiento generalizada el Partido Revolucionario Democrático de México y el Encuentro Progresista-Frente Amplio uruguayo. Por último, hay que señalar que los partidos se organizan mayoritariamente para conseguir más electores, objetivo que es con creces más relevante que la estrategia que pudieran diseñar para ampliar las bases de sus militantes. Además se registra una notable correlación entre esta opción y la autoubicación ideológica: los partidos a la derecha son más proclives a acentuar estrategias de ampliación de sus bases electorales, mientras que los partidos a la izquierda apuestan por incrementar el número de sus militantes.

Las relaciones de poder en el seno de los partidos latinoamericanos muestran una estructura de autoridad muy diversa que echa por tierra el lugar común que les supone tender a la concentración del poder en manos de un único individuo. De hecho, los partidos latinoamericanos se pueden dividir en prácticamente tres grupos de acuerdo con el mayor, medio o menor nivel de su liderazgo nacional, de manera que entre los dos grupos extremos se encuentran diferencias enormes (véase el Cuadro 2). Paralelamente, los partidos latinoamericanos son formaciones que, lejos de estructurarse en torno a opiniones monolíticas y de anular el debate ideológico interno, recogen en buen número, y en cierta medida, opiniones diversas y poseen un debate intenso. El mayor nivel de discusión ideológica se relaciona con el carácter revolucionario del origen de los partidos y el contenido programático de partidos a la izquierda.

Las relaciones de poder en el seno de los partidos latinoamericanos muestran una estructura de autoridad muy diversa que echa por tierra el lugar común que les supone tender a la concentración del poder en manos de un único individuo.

Una aproximación empírica a la organización de los partidos latinoamericanos muestra que su patrón es extremadamente variopinto.

PAPEL DE LOS LÍDERES NACIONALES Y RELACIONES

CUADRO 2

DE PODER EN LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS

País	Partidos en los que los líderes nacionales tienen más peso para nombrar a los candidatos al Congreso	Partidos con un fuerte núcleo de líderes en la organización	Partidos con relaciones de poder más verticales	Partidos en los que los líderes nacionales tienen menos peso para nombrar a los candidatos al Congreso	Partidos sin un fuerte núcleo de líderes en la organización	Partidos con relaciones de poder más horizontales
Argentina	FREPASO		PJ		FREPASO, PJ, UCR	
Bolivia	ADN, MIR, UCS	ADN, MNR, UCS	ADN, MIR			
Brasil	PDT, PPB, PSDB	PDT		PT	PT	PFL, PPB, PSDB, PT
Chile				PDC, RN, UDI	PPD, RN	PPD
Colombia			PC, PL		PL	
Costa Rica			PLN	PFD	PFD, PLN	PFD
Ecuador	DP, PRE, PSC	ID, PRE, PSC	PRE, PSC		MUPP-NP	MUPP-NP
El Salvador		ARENA, FMLN		FMLN		FMLN
Guatemala	FDNG, FRG	FDNG,	FRG	PAN		
Honduras		PLH, PNH	PNH			PLH
México				PAN, PRD		
Nicaragua		FSLN, PLC		FSLN		FSLN
Panamá	PA		PA	PRD		
Paraguay		ANR	PLRA	PLRA		
Perú	CAMBIO90		CAMBIO90		CAMBIO90	
R. Dominicana		PLD, PRD, PRSC		PLD, PRD		
Uruguay			PN	EP-FA		

Fuente: Alcántara (2003).

También se evidencia que, dentro de su gran variedad, se ofrecen imágenes de los partidos que contradicen lugares comunes. Su inexistencia como organizaciones, su inestabilidad y estructuración débil, su falta de debate interno así como su monocorde discurso, y su liderazgo

concentrado y todopoderoso, entre otros, son aspectos que no forman parte de la realidad de la generalidad de los partidos latinoamericanos.

Aunque son calificativos que frecuentemente invaden los medios de opinión pública llevados de casos de actualidad de carácter extremo y poco representativo de lo que acontece en la región, su ligazón con lo realmente existente es limitada. La elaboración de las tipologías de partidos institucionalizados, partidos democráticos, máquinas electorales y máquinas caudillistas, que se refleja en el Cuadro 3, puede suponer un paso adelante en la comprensión de los partidos políticos latinoamericanos.

CLASIFICACIÓN (PROVISIONAL Y TENTATIVA) DE LOS CUADRO 3
PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS DE ACUERDO
CON SUS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y SU LIDERAZGO

Tipo	Categorías	Partidos
Partidos institucionalizados	Partidos que mantienen una estructura continua, burocratizada, con cierto nivel de infraestructuras y de vida partidista, teniendo un papel muy activo en la captación de recursos para financiar las campañas de sus candidatos y deseando desarrollar una base de militantes lo más amplia posible.	PT, FMLN y EP-FA
Partidos democráticos	Partidos con relaciones de poder horizontales, liderazgo diluido y corrientes en su seno; partidos con un alto grado de democracia interna y con militantes que acatan con mayor predisposición las resoluciones del partido.	PT, PFD, MUPP-NP, FMLN, FSLN, EP-FA, PDT, PPB, PSDB, ARENA, PRE, PLC y PLD
Máquinas electorales	Partidos con estructuras débiles, orientados hacia las elecciones y los electores y que basan la política de su financiación en las actividades individuales de sus candidatos.	FREPASO, FDNG, PPD, PLH, PNH, DP, PRE, y CAMBIO90
Máquinas caudillistas	Partidos con un fuerte y centralizado liderazgo y con unas relaciones de poder muy verticales; partidos con menor democracia interna y con militantes menos proclives a acatar las resoluciones partidarias.	PRE, FRG, PA, CAMBIO90, FREPASO, PJ, PRI y ANR

Fuente: Alcántara (2003).

Los retos de los partidos políticos latinoamericanos ante su futuro inmediato

Los partidos políticos latinoamericanos se enfrentan a retos de carácter heterogéneo y de intensidad diferente según los casos al iniciarse el siglo XXI. Un diagnóstico preciso de los problemas que encaran debe partir de lo expuesto anteriormente y requiere un análisis amplio y detallado que se escapa de la intención de estas páginas.³ Sin embargo, parte de la literatura más reciente ha señalado la existencia de, al menos, cuatro grupos de problemas que se ligan directamente con la negativa imagen que de ellos tiene la sociedad dejando de lado, por tanto, aquellos nada despreciables pero de carácter más técnico cuya sofisticación queda en manos de expertos.⁴ Son los retos que los partidos políticos latinoamericanos tienen ante su inmediato futuro. El primero se refiere a la financiación de la política, el segundo a la democracia interna, el tercero a la profesionalización de la política y el cuarto a la relación entre el partido, el grupo parlamentario y, en su caso, el partido en el gobierno. Seguidamente se lleva a cabo un esbozo de éstos desde la perspectiva de que no se trata de asuntos aislados, sino que tienen una notable interdependencia.

Los partidos políticos latinoamericanos se enfrentan a retos de carácter heterogéneo y de intensidad diferente según los casos al iniciarse el siglo XXI.

³ En su inteligente y prolijo trabajo, Linz (2002), tomando como base de su estudio casos iberoamericanos, sintetiza las principales y ambivalentes actitudes de la sociedad en torno a los partidos como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones y en votos, representativos de intereses o de “intereses especiales” y corruptos.

⁴ Me refiero a aspectos institucionales relativos, entre otros, a fórmulas de puesta en marcha de mecanismos de responsabilidad horizontal, de funcionamiento de los grupos parlamentarios ligados o no a los partidos, así como de los imperativos de la figura de la disciplina, de desarrollo de procesos electorales con diferentes tipos de voto preferencial y/o posibilidad de incorporación de independientes a las listas, de versatilidad en el tratamiento de las facciones –ya sean de carácter ideológico como regional– dentro de los partidos, de esquemas de revocatoria de mandatos, en fin, de fórmulas que atemperen la desafección y el desencanto ciudadano para con los partidos.

a. La financiación de la política supone un problema que tiende a ser mayor por cuanto el gasto político tiende a incrementarse, como consecuencia del aumento notable de los procesos electorales tras la ola democratizadora y descentralizadora y de la mayor profesionalización de las campañas mediáticas centradas en candidatos –por vía de la televisión fundamentalmente–, y los ingresos disminuyen por el descenso de las contribuciones de los cada vez menos militantes o bien se mantienen estables por las dificultades de incrementar el presupuesto público, ante un público vigilante y extremadamente reacio.

b. Este desfase tiende a ser equilibrado mediante instrumentos de recaudación de fondos que no son legales y que terminan siendo mecanismos de corrupción donde finalmente se intercambia dinero por favores, en el presente o “a crédito”, y que, además, terminan confundiendo la corrupción institucional (para el partido) con la individual (para el político). Al incremento del gasto político lo acompaña la debilidad existente en las herramientas de transparencia, publicidad y, en su caso, de sanción de la financiación ilícita, aspectos todos que no pueden ir por separado. Las soluciones son complejas y, teniendo en cuenta el marco general de la política y de la sociedad del país en que se trate, deben incidir precisamente en estos aspectos recién abordados: el gasto político debe reducirse mediante el acortamiento de las campañas, la presión sobre el mercado publicitario que infla descaradamente sus tarifas durante el período preelectoral, la mayor utilización de medios de comunicación públicos y, por último, un gran pacto político fundacional de nuevas actitudes y estrategias. Si bien esta idea cae en el terreno del “deber ser”, los actores políticos tienen que ser conscientes de la responsabilidad que les incumbe en este asunto. Por otra parte, **se trata de incrementar la proporción de la financiación pública frente a la privada, de proporcionar mayores medios a las instancias reguladoras y fiscalizadoras, y de incrementar las sanciones dotándolas de efectividad.**

c. La democracia interna se ha alzado como una panacea milagrosa ante el distanciamiento que sufre la gente de los partidos, haciéndola partícipe de un momento tan trascendental en la vida de un partido como es el de la selección de los candidatos, además de procurar una supuesta legitimidad añadida al proceso político. Gracias a su desarrollo se ha pretendido mitigar la personalización de la política en torno a

candidatos mediáticos, que ha reforzado las tendencias oligárquicas de las cúpulas partidistas y subsecuentemente ha terminado por presentarse como un enemigo de cualquier proceso de democracia interna. Ello ha estado en la base de la popularización, en el último lustro, del sistema de primarias ante cuyos venturosos resultados algunos autores (Colomer, 2002) se muestran escépticos. Por otra parte, los congresos de los partidos sirven más para mostrar la unidad y la solidaridad que para el debate interno, lo que los debilita como arenas para la elección de candidatos y proyecta como más democrática, y por ende más popular, la fórmula de primarias. No obstante, éstas tienen consecuencias no deseadas, algunas veces disfuncionales y “curiosamente no anticipadas (por muchos de sus abogados)” (Linz, 2002: 310), no habiendo sido, hasta la fecha, el bálsamo regenerador que se vaticinaba.

d. La profesionalización de los políticos tiene una connotación negativa, lo cual es una paradoja en un mundo altamente profesionalizado y en el que el salto del sector privado a la política y regreso para empezar de nuevo años más tarde se hace virtualmente imposible. Sin embargo, la estabilidad alcanzada en la región desde 1978 ha dado margen suficiente para la puesta en marcha de carreras políticas normalizadas en las que el único impedimento ha sido las limitaciones de mandatos.⁵ Los partidos latinoamericanos se enfrentan a una tarea para la que históricamente no estaban preparados, pero que el fluir de los tiempos hace ineludible, y es la de servir de plataforma para el desempeño profesional, como tarea vocacional, de aquellos que han optado por la política, pero también de asegurarse su disciplina, para lo cual no han dudado en invertir en la carrera política del candidato. Es responsabilidad e interés de los partidos articular el *cursus honorum* de sus miembros más activos, que los lleva no sólo a su formación, capacitación y actualización sino a ocupar espacios que levantan las críticas de la sociedad por la

⁵ Que afectan en el ámbito del Poder Legislativo a costarricenses y mexicanos. Y en el Poder Ejecutivo, prácticamente a la mayoría de los países latinoamericanos –con la excepción actual de Venezuela–, si bien diferentes reformas a lo largo de la última década han posibilitado la reelección inmediata, como son los casos de Argentina, Brasil y Perú, o alterna, como son los casos de Costa Rica y de República Dominicana que se suman a los ya existentes de Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

estrategia seguida de partidocracia.⁶ La necesaria profesionalización, por una parte, y la imagen de ascenso social y profesional no meritocrático, por otra, son dos componentes de un binomio de difícil solución que, sin embargo, se hace más intenso conforme el tiempo pasa y el proceso político va consumiendo a sus actores.

Los partidos latinoamericanos se enfrentan a la tarea de servir de plataforma para el desempeño profesional de aquellos que han optado por la política, pero también de asegurarse su disciplina.

e. La madurez de la política electoral, junto con diseños institucionales que mezclan sistemas de representación proporcional con fórmulas de elección presidencial basadas en el balotaje, ha traído consigo el surgimiento de situaciones en las que los partidos se encuentran en contextos de naturaleza compleja. Las relaciones que se dan en una arena política dominada por la lógica del presidencialismo, donde la personalización de la política es muy elevada y que, sin embargo, siguen teniendo como protagonistas a los partidos, son de especial importancia cuando se producen entre el partido y el grupo parlamentario y más aun cuando el partido en cuestión se encuentra teóricamente controlando el Poder Ejecutivo. Hay tres escenarios en la política latinoamericana que recogen esta situación, no sin ciertas tensiones y con efectos en general perniciosos para el sistema. Puede acontecer que el líder del partido haya quedado fuera de la competición por la presidencia, en cuyo caso su liderazgo adquiere un carácter parainstitucional y con frecuencia termina en enfrentamientos con el líder de la bancada.⁷ Pero no es menos compleja la situación cuando un partido proyecta una candidatura presidencial que no es la del líder y que,

⁶ Y que en el caso más dramático, como ocurrió en Venezuela desde finales de la década del 80, puede llegar a su crisis terminal.

⁷ Fue el caso de la Unión Cívica Radical en Argentina cuando perdió las elecciones presidenciales de 1989 y su candidato diluyó inmediatamente su recién estrenado liderazgo. También se puede poner como ejemplo las relaciones de Rodrigo Borja con su partido Izquierda Democrática en Ecuador, y las de Cuauthémoc Cárdenas con el Partido de la Revolución Democrática.

siendo ganadora, termina por mantener una relación compleja con el partido y el grupo parlamentario.⁸ Finalmente cabe aludir al papel del (los) líder(es) histórico(s) que por culpa de la cláusula de no reelección continúan manteniendo un liderazgo sólido en el partido frente, en su caso, al nuevo presidente del mismo partido o al liderazgo de la bancada parlamentaria.⁹ Estos escenarios, frecuentes en la política latinoamericana, son habitualmente causa de crisis o, al menos, de perplejidades ante los ciudadanos que ven con incredulidad y desconfianza lo que ocurre como “asuntos de políticos”.

Cabe aludir al papel del (los) líder(es) histórico(s) que por culpa de la cláusula de no reelección continúan manteniendo un liderazgo sólido en el partido frente, en su caso, al nuevo presidente del mismo partido o al liderazgo de la bancada parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel. 2002. *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Working Paper # 293. Notre Dame. The Kellogg Institute.

Alcántara, Manuel. 2003. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Madrid. Akal.

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.). 2001. *Partidos políticos de América Latina*. 3 vol. Salamanca. Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Alcántara, Manuel y Elena Martínez-Barahona (eds.). 2003. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México. Universidad Iberoamericana. Linz, Juan J. 2002. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”. En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J.

Linz (eds.). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. New York. Oxford University Press.

⁸ Es el caso de Alejandro Fox y su relación con el Partido de Acción Nacional.

⁹ Algo frecuente en la política costarricense y en la política colombiana.

■ *Este artículo plantea que las democracias latinoamericanas sólo pueden robustecerse y afianzarse si son acompañadas de un verdadero desarrollo que logre expresarse en indicadores socioeconómicos estimables. Los partidos políticos y los gobernantes tienen una gran responsabilidad en esta tarea de reconstrucción social, ya que son los actores capaces de tender un puente entre la igualdad que sustenta la democracia y la desigualdad reproducida por el mercado. En este contexto, se afirma que la sociedad civil cumple un rol importante a través de su desempeño en tareas de fiscalización de las actividades del Estado y de las instituciones políticas que son claves para la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, es condición indispensable para lograr el reestablecimiento de la confianza ciudadana que el Estado genere las condiciones para la creación de riqueza y ponga en marcha políticas sociales tendientes a distribuirla con equidad.*

ROSARIO GREEN

Embajadora en Argentina, ex canciller de México y ex subsecretaria general de la Organización para las Naciones Unidas. Es licenciada en Relaciones Internacionales y máster en Economía del Colegio de México y la Universidad de Columbia, Nueva York.

La crisis de la política en América Latina

ROSARIO GREEN

Alcanzar un nivel de desarrollo realmente aceptable para todos y lograr una democracia plena en la que se respeten las libertades y los derechos humanos continúan siendo los principales desafíos de los pueblos de América Latina. Prácticamente ya nadie se cuestiona en la región acerca del valor intrínseco de esta forma de gobierno. Sin embargo, el camino está aún lleno de obstáculos que hacen de la democracia latinoamericana una criatura frágil. El más importante, tal vez, es la enorme frustración que surge de la percepción de que no basta con declararse democrático para garantizar la consecución de otros valores o bienes considerados igualmente superiores, como el acceso a la educación, la salud, la alimentación, el empleo y la seguridad como un todo integral.

Surge una enorme frustración de la percepción de que no basta con declararse democrático para garantizar la consecución de otros valores o bienes considerados igualmente superiores.

La democracia latinoamericana no podrá afianzarse ni robustecerse, a menos que se vea realmente acompañada y reforzada por un desarrollo con crecimiento económico y justicia social que logre erradicar los grandes males que aquejan a sus pueblos.¹⁰ Sólo a partir de un

¹⁰ En casi todos los países de la región, por lo menos la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Los niveles de desempleo abierto y disfrazado son

ejercicio de auténtica reconstrucción social, que tienda el puente entre la igualdad que sustenta la democracia y la desigualdad que el mercado determina, será posible que democracia y desarrollo dejen de ser meras aspiraciones para convertirse en conquistas alcanzadas. Lamentablemente, la actual desconfianza que tiene buena parte de la ciudadanía latinoamericana respecto de los partidos políticos y de sus gobernantes vulnera de manera especial la consecución de estas metas.¹¹ Pues son los partidos y los representantes surgidos de éstos los principales actores capaces de impulsar las acciones necesarias para superar los desafíos antes mencionados.

El Estado debe empeñarse en crear las condiciones para generar riqueza y diseñar las políticas sociales para distribuirla con equidad, y consolidar así su posición frente al mercado. La sociedad civil debe mostrarse más creativa para exigirle al Estado la adopción de políticas públicas que coadyuven a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, pero debe igualmente asegurarse de que su activismo se dé dentro de los márgenes de la legalidad.

Las consecuencias de la adopción de reformas estructurales en las últimas décadas del siglo pasado (el Estado dejó buena parte de sus funciones tradicionales a la acción del mercado y se produjo un aumento de la desigualdad y pobreza para los sectores más vulnerables) pusieron de manifiesto que sin el diseño y puesta en marcha de políticas sociales que acerquen el Estado a los individuos –creando oportunidades y generando riquezas que el propio Estado pueda distribuir equitativamente a partir de esas políticas– la libertad política y la libertad económica resultan insuficientes para resolver los verdaderos problemas de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la inseguridad.

Si la desigualdad, la injusticia y la marginación no se combaten frontalmente y con urgencia, esa democracia formal que se expresó en

sumamente elevados. Numerosos niños y adolescentes carecen de acceso a la alimentación, la educación y la salud. Muchos de ellos pertenecen a la calle pues carecen de vivienda o provienen de familias fracturadas. La brecha entre los que tienen mucho y los que nada poseen se ha venido ampliando cada vez más, poniendo al descubierto una pésima distribución del ingreso y la riqueza.

¹¹ Tanto en Centroamérica como en Perú, Brasil, Chile, México, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Argentina, entre 1996 y 2002, los ciudadanos dejaron de creer en partidos y políticos hasta en un 100%, según las encuestas de Latinobarómetro.

el retorno a la paz y a los regímenes civiles, edificada a partir de tanta sangre y tanto dolor, se evaporará. En este sentido, las últimas encuestas de Latinobarómetro muestran **un aumento del número de latinoamericanos que señalan que, bajo ciertas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.**¹² Al mismo tiempo, revelan que la corrupción es una de las causas más importantes de la frustración de los latinoamericanos con la democracia. El incremento de la corrupción se encuentra en la base de la pérdida de fe de la gente en políticas estatales, como la privatización de las empresas públicas. Cada vez son más los ciudadanos que, debido a su descontento con la gestión de los servicios públicos privatizados, creen que el Estado no debe dejar la administración de las economías nacionales exclusivamente en manos del sector privado.¹³

En casi todos los países de América Latina, la enorme deuda social ha tenido una repercusión política casi automática, medida sobre todo en una escasa participación ciudadana o en otra más bien desordenada y callejera que, en ocasiones, ha debido incluso enfrentar la represión pública.¹⁴

En resumen, América Latina, habiendo superado dictaduras y guerras civiles, debe aún conquistar la gobernabilidad. Para ello, los ciudadanos necesitan recuperar la fe en la democracia y la confianza en las instituciones políticas como vehículo idóneo para expresar sus necesidades, exigir su satisfacción y calificar a sus gobernantes. Fundar una sociedad con partidos políticos que funcionen, con un sistema electoral transparente, con una división efectiva de los poderes del Estado, con medios masivos de comunicación libres e independientes, con fuerzas de seguridad bajo control y con una sociedad civil comprometida y vigilante de la actuación gubernamental, a la que demande transparencia y rendición de cuentas, es para los latinoamericanos, el gran desafío de la primera década del siglo XXI.

12 Esto es verificable en democracias estables como Costa Rica; recuperadas como Uruguay; rescatadas de la guerra como El Salvador y Guatemala; y en otras, como Argentina, Perú, Bolivia y Paraguay, recientemente marcadas por serias dificultades políticas, económicas y sociales.

13 En la misma línea, sobresale el estudio de opinión pública (enero de 2003) que señala que en Argentina proliferan quienes se inclinan por una mayor intervención del Estado en el sector privado.

14 Muestras de esto las encontramos en la efervescencia popular tanto en el Perú posFujimori como en la Bolivia actual, donde el 80% de la población vive en condiciones de pobreza extrema, a lo que se suma la violencia registrada en 2003, como consecuencia del ajuste propuesto por el gobierno nacional que estuvo a punto de derrocar al flamante presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Tampoco debería extrañar que el descontento popular y las manifestaciones callejeras mantuvieran parte de su fuerza en Venezuela y en Argentina.

■ *Este trabajo plantea que las democracias sudamericanas han transitado en los últimos años por la experiencia de verdaderos “neoparlamentarismos” de hecho, como fórmulas que en varios casos contribuyeron a la resolución de graves crisis de gobierno y sucesión presidencial. Se parte aquí de esta constatación para aportar ideas a la discusión sobre la conveniencia y la factibilidad de introducir formas de parlamentarismo en el régimen político-institucional y el sistema de gobierno de los países de la región, caracterizados en su totalidad por su tradición presidencialista.*

Sin embargo, no se pasa por alto la dificultad que presentan los cambios mencionados, dado que el desarrollo del componente parlamentario entra en conflicto con el débil o deficiente funcionamiento de los sistemas de partidos, la estructura funcional y territorial del poder y la escasa experiencia en dinámicas de acuerdo, alianzas y coaliciones de alternancia en el poder. Los elementos de juicio y estimaciones teóricas y empíricas presentadas permiten evaluar la incidencia que adquiere la variable institucional (rediseños en el tipo de régimen) sobre el desarrollo democrático en América Latina.

JULIO GODIO Y EQUIPO

Julio Godio es sociólogo argentino y se desempeña como director del Instituto del Mundo del Trabajo, asociación civil que nuclea un conjunto de profesionales y asesores especializados en la temática laboral. Ha sido funcionario de la OIT, investigador del Centro de Estudios de Latinoamérica (CEDLA) y del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Glasgow. El equipo de investigación de este trabajo estuvo integrado por los licenciados Fabián Bosoer, Juan Carlos Herrera, Silvia Lospenatto, Eva Capece y Daniel Saszbón.

El componente “parlamentarista” en los sistemas presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina

JULIO GODIO Y EQUIPO

Desarrollo democrático: su relación con los sistemas políticos de gobierno en América Latina

El presente trabajo tiene por objetivo la evaluación, a través de un ejercicio de simulación con un grupo de personalidades de primera línea del mundo político y académico de la Argentina, de las condiciones existentes –favorables y desfavorables– para la estabilidad y sustentabilidad democrática con la introducción de elementos característicos del sistema parlamentario en el sistema presidencial vigente. Su realización se inscribe en un contexto de **análisis sobre los modos en que han respondido los diseños institucionales y los procesos decisivos** a las crisis de gobernabilidad sucedidas en América Latina en los últimos años, y de las cuales este país ha sido un ejemplo paradigmático. Así, este estudio discierne evidencias de cómo estas crisis y sus resoluciones han afectado de manera significativa el funcionamiento del régimen político, la calidad democrática y, por consiguiente, las relaciones entre Estado y sociedad.

Desde inicios de la década de los 80, en un “clima de época” signado por la recuperación democrática, el destino del presidencialismo se convirtió en un objeto central del debate intelectual y político latinoamericano. La vigencia de este debate derivó del convencimiento de los actores académicos y políticos de que las instituciones políticas formales pueden contribuir o poner obstáculos a los esfuerzos por construir

democracias estables. Intelectualmente, el debate sobre el presidencialismo fue impulsado por la convicción de que las disposiciones institucionales tienen un impacto autónomo sobre la política y que la elección de un sistema presidencialista, parlamentario, o de algún otro tipo mixto es de importancia fundamental.¹⁵

Los sistemas presidencialistas varían de modo relevante, sobre todo en relación con los poderes constitucionales asignados al presidente, las relaciones entre los poderes y el tipo de partidos y sistema de partidos,¹⁶ y, en los tres aspectos, los derroteros seguidos históricamente por las democracias latinoamericanas llevaron a recurrentes atolladeros que concluyeron en rupturas traumáticas o distorsiones graves de las experiencias democráticas. Los sistemas presidencialistas, tal y como se pensaron e inscribieron en las constituciones latinoamericanas, sufrieron así sucesivos reacomodamientos, reinterpretaciones y adecuaciones a las circunstancias, al mismo tiempo que dejaron aflorar sus deficiencias y disfuncionalidades.

No se trata del cuestionamiento absoluto al presidencialismo sino de una evaluación reflexiva, analítica y de carácter más empírico sobre la calidad de su gestión y su desempeño para enfrentar el desafío de la gobernabilidad en las democracias realmente existentes. Más específicamente, el caso argentino 2001-2003 ofrece una suma de circunstancias particulares que refuerzan esta aproximación analítica: crisis aguda del presidencialismo que estalla con la salida abrupta de un presidente y la caída de su gobierno, “salvataje institucional” por la vía del recurso

¹⁵ “El presidencialismo es enemigo de los compromisos de consensos y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis [...] [Así pues] el presidencialismo es inferior al parlamentarismo.” En Lijphart, Arend, *Presidencialismo y “Democracia de mayoría”. Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Godoy, Santiago de Chile, 1990. Ver también Linz Juan J. y Valenzuela, Arturo (comp.), *Las crisis del presidencialismo*. Tomo 1. *Perspectivas comparativas*. Alianza Universidad, Madrid, 1997. Para una discusión de las tesis de Linz, ver Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado, instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1998. Por último: Lijphart, Arend: *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Ariel, Madrid, 1987.

¹⁶ En particular, considerando que la interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo. Ver: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós Latinoamericana, Buenos Aires, 2002.

parlamentario y continuidad democrática acompañada por un desarrollo renovador en el ejercicio del gobierno presidencial, en el modo de gobernar, en el proceso político, entendido como interrelación de instituciones, valores, procedimientos, comportamientos y eficacia política. En este foco de análisis se ubica la presente investigación, poniendo su énfasis en el proceso político mismo, el método de debatir, diseñar, consensuar e introducir reformas con viabilidad y sustentabilidad política y las capacidades de “autotransformación” del sistema institucional.

El caso argentino 2001-2003 ofrece una suma de circunstancias particulares que refuerzan esta aproximación analítica: crisis aguda del presidencialismo que estalla con la salida abrupta de un presidente y la caída de su gobierno, “salvataje institucional” por la vía del recurso parlamentario y continuidad democrática acompañada por un desarrollo renovador en el ejercicio del gobierno presidencial.

Contexto argentino en el que se inscribe la investigación

Enmarcadas en un proceso histórico de continuidad democrática sin precedentes en América latina, dos líneas de fuerza o tendencias contradictorias se han desarrollado en los últimos años en gran parte de los países de la región. Por un lado, se han evidenciado iniciativas, debates, proyectos y reformas tendientes a modificar los sistemas presidenciales de gobierno, atendiendo a la necesidad de corregir sus disfuncionalidades más características con la introducción de elementos propios de los sistemas parlamentarios.¹⁷ Por otro, se ha buscado potenciar el perfil presidencialista en la acción gubernativa, estimulada por la necesidad de superar situaciones de bloqueo

¹⁷ Por “elementos propios del parlamentarismo” se entiende, en este caso, particularmente la introducción de la figura del “primer ministro” o “jefe de gobierno”, el incremento de facultades y

y conflictos de poderes. Por cierto, ambas líneas de fuerza han tendido a vincularse dialécticamente en dos dimensiones: una **dimensión jurídico constitucional** (en la que se han desarrollado los análisis de los procesos de reforma constitucional en relación con las deficiencias y problemas existentes en el régimen político anteriormente referidos) y una **dimensión gubernamental** (en la que se ha insertado la evaluación sobre el comportamiento de los actores decisivos, los sistemas de alianzas y sus capacidades y recursos en la gestión de la crisis y en el manejo del gobierno).¹⁸

De este modo, en la gran mayoría de los casos, ambas líneas de fuerza han confluído en procesos de reforma constitucional que, por un lado, introdujeron innovaciones con cierto perfil parlamentarista, al tiempo que reforzaron circunstancialmente los poderes presidenciales (sea permitiendo su reelección, sea habilitando la utilización de facultades extraordinarias legislativas).¹⁹ Este desarrollo ha contribuido a producir, así, una nociva escisión entre los dominios de la representación política y los de la gobernabilidad; de la

atribuciones de control parlamentario sobre los actos de gobierno, la limitación de las atribuciones excepcionales del Presidente, el fortalecimiento o ampliación de la representación política y social en el Congreso. Desde el punto de vista político no estrictamente constitucional, las mismas convocatorias de los poderes constituyentes del Estado, elecciones de constituyentes, deliberación de las convenciones reformadoras y sanción de las reformas introducidas pueden considerarse elementos “parlamentaristas” dentro de procesos políticos cuya dinámica giró, acostumbradamente, sobre la figura del gobierno presidencial y su mayor o menor capacidad para “imponer” su iniciativa a los Congresos. Esto no desconoce la principal paradoja que registra la región durante los mismos años: tales reformas y convocatorias fueron impulsadas, al menos en dos de los casos más notorios: Argentina y Perú, bajo presidencias (Carlos Menem y Alberto Fujimori, respectivamente) con mayorías propias, objetivos reeleccionistas y proyectos que buscaban precisamente un reforzamiento del presidencialismo adecuando los Parlamentos a las nuevas reglas de juego dictadas, por lo que una corriente del análisis politológico las definió como “decisionismo presidencial” o “democracias delegativas”. Ver O’Donnell, Guillermo, “¿Democracia delegativa?”. En *Contrapuntos*. Paidós, Bs. As., 1997. Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago, “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina 1989-1999”. En Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos: la política que viene*. Eudeba, Bs. As., 2001.

¹⁸ Ver Nino, Carlos, “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”. En Nino, Gargarella y otros, *El hiperpresidencialismo puesto a prueba*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

¹⁹ Las principales modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1994 en el diseño institucional y el régimen político fueron: la elección directa de la fórmula presidencial, la reducción de sus mandatos a cuatro años, la reelección por un solo período —con un intervalo de cuatro años entre dos períodos presidenciales—, la eliminación del requisito confesional para

deliberación y negociación por un lado, y de la decisión ejecutiva por el otro. Al mismo tiempo, la disociación entre procesos deliberativos y procesos de decisión ha potenciado las tensiones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus respectivas relaciones con la ciudadanía y la opinión pública. Consecuentemente, otra escisión, en este caso entre la legalidad constitucional y el ejercicio concreto del poder, contribuyó a incrementar otro aspecto de la crisis: la creciente desafección política de las sociedades, que ha operado como una “bomba de succión” de las bases sociales de representación política tradicional y cuyas consecuencias más notorias han sido el abstencionismo electoral, el voto de protesta, el descreimiento y el repudio hacia quienes ocupan cargos electivos o funciones públicas de gobierno.

Otra escisión, entre la legalidad constitucional y el ejercicio concreto del poder, contribuyó a incrementar otro aspecto de la crisis: la creciente desafección política de las sociedades.

El resultado de esta conjunción de factores ha sido una severa erosión de las instituciones representativas y ha desembocado, en varios casos, en **las crisis de gobernabilidad más graves que debieron enfrentar las jóvenes democracias desde el inicio de los procesos de transición.**²⁰

Sin embargo, es en esta crítica coyuntura política que se produce una notable novedad histórica. Enfrentados a la experiencia inédita de ver agotados u obstruidos irremediabilmente los recursos e

ejercer la presidencia, el balotaje o segunda vuelta para la elección presidencial en caso de no alcanzar ninguna fórmula la mayoría, la elección directa de tres senadores –dos por la mayoría, uno por la minoría– por un mandato de cuatro años, la limitación de los decretos de necesidad y urgencia, la creación del cargo de jefe de Gabinete de Ministros, la creación del Consejo de la Magistratura –encargado de proponer las designaciones de jueces– la elección directa del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la supremacía constitucional otorgada a los acuerdos y tratados internacionales. Ver Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*. Ediar, Bs. As., 1997.

²⁰ Ver *Jefatura de Gabinete de Ministros. Perspectivas de la gobernabilidad en la Argentina*. Bs. As., 2003.

instancias que el presidencialismo ofrecía para superar crisis institucionales graves, y ante la desaparición de los escenarios de salida trágicamente conocidos en la historia latinoamericana –golpes militares e imposición de dictaduras– los actores políticos apelaron, por necesidad o por virtud, a mecanismos e instancias con un nítido sesgo y contenido parlamentarista. De este modo, por primera vez, gobiernos interinos elegidos por los Congresos y con base de apoyo multipartidario y legislativo reemplazaron a presidentes que habían perdido su sustento y legitimidad, o que habiendo renunciado produjeron un estado de virtual acefalía en medio de estallidos sociales, desbordes policiales y claras señales de descontrol o paralización estatal.²¹

Los actores políticos apelaron, por necesidad o por virtud, a mecanismos e instancias con un nítido sesgo y contenido parlamentarista.

Paralelamente, otros países de la región con mayor estabilidad en sus procesos político-institucionales han experimentado en la última década una transformación en sus sistemas políticos que se corresponde con una **mayor centralidad de las dinámicas y procesos propios de un presidencialismo más flexible o más sujeto a una dinámica de acuerdos y negociaciones con las fuerzas de representación parlamentaria.**²²

21 Los ejemplos más extremos de esta situación han sido los de Ecuador, luego de la renuncia forzada del presidente Jamil Mahuad; Perú, tras la salida del presidente Alberto Fujimori; Paraguay, después de la renuncia del presidente Raúl Cubas; y la Argentina, a continuación de la renuncia del presidente Fernando De la Rúa. En los cuatro casos, se dieron similares patrones de salida institucional a la crisis de la sucesión presidencial: gobiernos surgidos del acuerdo parlamentario completaron las gestiones interrumpidas. En Ecuador, asume el vicepresidente Gustavo Noboa y completa el mandato hasta las elecciones que proclaman a Lucio Gutiérrez; en Perú, Paraguay y Argentina asumen gobiernos presididos por una figura parlamentaria: Valentín Paniagua, Luis González Macchí y Eduardo Duhalde, que completan mandatos interrumpidos de manera traumática y garantizan elecciones presidenciales limpias de las que surgen las presidencias de Alejandro Toledo, Napoleón Duarte Frutos y Néstor Kirchner, respectivamente.

22 En este caso se alude a los casos de Chile, bajo los gobiernos de la Concertación Democrática –Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos– con la oposición de las dos fuerzas de la

En esta tendencia regional se inscribe, a su vez, la especificidad del caso argentino.²³ Entre diciembre de 2001 y mayo de 2003, el Congreso Nacional, siendo la institución más desprestigiada ante la opinión pública, terminó constituyéndose como el ámbito de procesamiento legítimo de la más grave crisis de gobernabilidad de su historia y el lugar del acuerdo básico que posibilitó una salida institucional a la crisis con el surgimiento de un gobierno con respaldo parlamentario. Desde entonces puede arriesgarse la hipótesis más

derecha –Renovación Nacional y UDI–; Brasil bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, con apoyos y oposiciones cambiantes con las fuerzas de centro-derecha y centro-izquierda y el crecimiento del PT que posibilita el ascenso de Lula a la presidencia; Uruguay, bajo los gobiernos de Luis Lacalle, Julio Sanguinetti y Jorge Battle, con la oposición de un Frente Amplio transformado en principal fuerza política.

23 El 20/12/2001, el presidente Fernando De la Rúa renunció al cargo que el pueblo le había confiado hasta diciembre de 2003, en medio de un cuadro de estallido social y falta de respaldo político que le permitiera continuar al frente del gobierno. La ausencia de vicepresidente, por la renuncia de Carlos Álvarez en octubre de 2000, había asimismo dejado al Ejecutivo en estado de acefalía ante la caída del presidente. La Asamblea Legislativa, en virtud de la aplicación del art. 88 de la Constitución Nacional y la ley de acefalía, designó entonces a un gobernador de provincia, Adolfo Rodríguez Saá, como presidente provisional hasta el 5 de abril de 2002. A la semana, ese gobernador renunció, nuevamente por falta de apoyo, y la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional a un senador, Eduardo Duhalde, pero ahora para completar el período de De la Rúa. En su discurso ante la Asamblea Legislativa, el 1/3/2002, Duhalde vinculó la salida de la crisis con un profundo cambio en el régimen político: “un nuevo ciclo que debe estar signado por instituciones totalmente renovadas y legítimas [...]. Debemos entonces decidir si queremos continuar con el sistema presidencial actual o si la sociedad prefiere un sistema parlamentario como el que rige en países de la Unión Europea, Canadá y otras naciones”. A los pocos meses, el presidente en ejercicio decidió el acortamiento de su mandato y llamó a elecciones para presidente y vice, primero para el 30 de marzo y luego para el 27 de abril de 2003, anticipando su renuncia para el 25 de mayo de ese año. El Congreso de la Nación convalidó esas decisiones convocando por ley a elecciones y modificando la ley de acefalía. “El hecho de que haya sido el Congreso de la Nación la institución que tomó en sus manos el proceso y permitió la salida de la crisis política generada por la acefalía del Poder Ejecutivo con la renuncia de De la Rúa asumiendo las atribuciones previstas en la Constitución Nacional para esta situación, puede ser valorado como el inicio de una nueva fase dentro del régimen democrático. [...] La elección de Duhalde [expresó] la fuerza conservada del Congreso Nacional y, por su origen, estimuló el desarrollo del parlamentarismo ‘reprimido’ que se esconde en los pliegues de la Constitución Nacional reformada en 1994. No es seguro que la línea parlamentarista se consolide, pero es evidente que la posibilidad de un nuevo régimen político está naciendo en Argentina como fórmula para revitalizar la democracia política.” Ver Godio, Julio, *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde*. Biblos, Bs. As., 2003.

fuerte de este trabajo: es posible afirmar que la Argentina comienza a experimentar una forma “híbrida” de sistema presidencial con base parlamentaria.²⁴

Es posible afirmar que la Argentina comienza a experimentar una forma “híbrida” de sistema presidencial con base parlamentaria.

Si bien es cierto que se trató de una etapa de excepcionalidad y emergencia y de un gobierno de transición, se entiende que un análisis de esa experiencia ofrece una valiosa información sobre el funcionamiento del sistema institucional argentino y su flexibilidad para responder a desafíos tan fundamentales como su propia estabilidad. Más aun, ofrece la oportunidad de evaluar la factibilidad de modificaciones más sustantivas a partir de dinámicas político-institucionales de tipo “parlamentarista”.²⁵

Asimismo, es posible reflexionar sobre las condiciones para reconstituir los lazos de representación entre los ciudadanos, sus representantes y las instituciones, entre los votantes y los partidos políticos y –en definitiva– entre la sociedad civil y la sociedad política, que fueron severamente dañados por las crisis atravesadas.²⁶

24 Desde la renuncia de De la Rúa y la caída del gobierno de la Alianza, en diciembre de 2001, en la Argentina surgieron dos presidentes del acuerdo parlamentario de la Asamblea Legislativa. El primero de ellos, Rodríguez Saá, duró solamente siete días y renunció al no obtener el respaldo y las prerrogativas que exigía. El segundo, Duhalde, logró consolidarse y asegurar la transición hacia un gobierno surgido de elecciones, el 27 de abril de 2003. En gran medida, esto se debió a que el gobierno provisional surgido del acuerdo parlamentario pudo sostenerse también en factores institucionales y políticos, como el apoyo de los gobernadores provinciales, una autoridad presidencial en condiciones de apelar a recursos de consenso que trascendían su propia base de apoyo partidaria, y prácticas políticas que incorporaron los elementos críticos de la demanda social. No se escapa, en tal sentido, la necesidad de indagar sobre la relación que existe entre el régimen federal y el sistema de representación, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, entre el Ejecutivo nacional y los Ejecutivos provinciales, haciéndose un fuerte hincapié en el rol del Senado como articulador de acuerdos entre la Nación y las provincias.

25 Sabsay, Daniel, “El semipresidencialismo: una visión comparada”. En Nino, Gargarella y otros, ob. cit., 1992.

26 La vinculación del sistema electoral con la conformación del Poder Legislativo y la elección

Características generales del ejercicio de simulación

El presente informe es el resultado de la realización de una encuesta efectuada a veintidós actores relevantes de la escena político-social argentina— políticos, periodistas, académicos, empresarios y sindicalistas— sobre **los impactos que tendría la introducción de una serie de elementos característicos de los sistemas parlamentarios sobre la gobernabilidad democrática**. La muestra seleccionada es eminentemente cualitativa y se diseñó teniendo en cuenta la relevancia política y politológica de los entrevistados en relación con la cuestión “reforma constitucional”. No tiene, por tanto, carácter de representatividad político-partidaria, como tampoco es necesariamente expresión de una opinión mayoritaria en el ámbito académico. Las entrevistas se realizaron entre abril y mayo de 2003.²⁷

Resultados de la encuesta. Descripción, comparación y análisis de datos

La mayoría de los entrevistados considera que el parlamentarismo *per se* es beneficioso para la representatividad, la gobernabilidad y la estabilidad democrática. Opinión favorable que es explícita en los diferentes ámbitos en los cuales se ha realizado la encuesta: académico, político, empresarial y sindical. Esta opinión se basa en una evaluación positiva de la incorporación de la figura de un Jefe de Gobierno con responsabilidad parlamentaria y de una mayor intervención parlamentaria en las políticas de gobierno, en cohabitación con el Jefe de Estado, representante directo de la ciudadanía y de la nación.

de las autoridades ejecutivas nacionales y provinciales, la importancia del sistema de partidos en consonancia con las nuevas formas de participación de la sociedad civil, y la incidencia que tiene el funcionamiento del sistema federal en la performance del sistema democrático constituirán a este respecto factores que se contemplan en el presente estudio.

²⁷ Las entrevistas se sucedieron en pleno proceso electoral, entre las semanas previas a la primera vuelta de la elección presidencial del 27 de abril y la asunción del presidente electo, Néstor Kirchner, el 25 de mayo. Como dato significativo de esta culminación de la crisis abierta a fines de 2001, por primera vez en la historia argentina, la jura de un presidente y el traspaso de mando se realizó en el Congreso de la Nación. Un signo más del sesgo “parlamentarista” que adquirió la democracia argentina.

Al mismo tiempo, sin embargo, hay un consenso generalizado respecto de la ausencia de líneas de fuerza político-sociales favorables a la implementación de dicha forma de parlamentarismo.

La mayoría de los entrevistados considera que el Parlamentarismo *per se* es beneficioso para la representatividad, la gobernabilidad y la estabilidad democrática.

Con la misma tendencia mayoritaria, los entrevistados consideran que la inmediata e íntegra implementación de mecanismos, instituciones y diseños parlamentaristas, no sólo no sería posible sino que, incluso, sería negativa, sobre todo para la gobernabilidad. **La consideración de la cultura política y la tradición presidencialista se presentan como los primeros condicionamientos.** Asimismo, el diagnóstico respecto de la fragmentación del sistema de partidos, el desprestigio generalizado del Poder Legislativo frente a la opinión pública y la tradición personalista del ejercicio del poder conspirarían contra la posibilidad de tal diseño.

Hay un acuerdo generalizado en la necesidad de no llevar adelante un nuevo proceso de reforma constitucional. Por el contrario, los entrevistados remarcan la importancia de la puesta en práctica y reglamentación de los mecanismos e instituciones tendientes a atenuar el presidencialismo presentes en la Constitución reformada en 1994. Principalmente, se hace referencia a la limitación de las facultades delegadas al Presidente y a la instrumentación de mecanismos de consulta a la ciudadanía y participación directa, como el referéndum y la consulta popular.

La crisis de gobernabilidad y el sistema federal son las dos cuestiones críticas mayoritariamente consideradas por los entrevistados. Si bien la representatividad y la gobernabilidad se verían fortalecidas por la implementación del parlamentarismo (para un 68% y 59% de los entrevistados respectivamente), se remarca la necesidad de una evolución paulatina en el proceso de aplicación de dicho sistema.

La variable Sistema Electoral (eventuales cambios en el actual sistema de representación electoral proporcional mayoritario) no fue

considerada como decisiva por los encuestados. Si bien hay preferencias por la introducción de un sistema mixto que incorpore una mayor personalización de las candidaturas legislativas y una crítica a las deficiencias del actual sistema proporcional mayoritario (comúnmente estigmatizado como “listas sábana”), tampoco existe una clara preferencia por marchar hacia un sistema uninominal.

En el ejercicio de simulación se observó que la figura de Jefe de Estado era ponderada no sólo para elección del Jefe de Gobierno, sino también con la atribución de disolver las Cámaras. De esto se desprende la aparente adhesión a **un Ejecutivo “fuerte” que se corresponda con una tradición política nacional y regional pero que actúe en cooperación con un Parlamento que comparta el proceso de formación de las políticas públicas**. Puede desprenderse de esta conclusión que, eventualmente, se visualizaría como positivo un gobierno con base parlamentaria en la medida en que el Presidente y el Jefe de Gobierno, ante la eventualidad de pertenecer a fuerzas políticas diferentes, actúen de consuno, sin menoscabo de sus respectivas investiduras. Por otra parte, se identifica como principal beneficio de este sistema mixto (se llame al mismo indistintamente “presidencialismo atenuado”, semipresidencialismo o semiparlamentarismo) el hecho de desbloquear situaciones de parálisis o sobrecarga de demandas acumuladas en la figura presidencial, evitar las salidas hiperpresidencialistas a estas crisis y lograr gobiernos de más ancha base de respaldo, al mismo tiempo que deja abierta a la oposición la posibilidad de incidir en las políticas de gobierno sin tener que esperar necesariamente el cumplimiento de un período presidencial para competir por el gobierno.

En el contexto del proyecto de reforma política en Argentina, un 82% de los encuestados se manifiesta a favor de la persistencia de un Poder Legislativo bicameral a nivel nacional. Debe remarcar que, aunque la consideración no estaba incluida en el cuestionario, los encuestados señalaron la pertinencia de un sistema unicameral a nivel provincial. El 90% de los entrevistados considera que la adopción de un sistema parlamentario clásico en nuestro país no sería adecuado, posible, beneficioso ni deseable.

El 47% se ha pronunciado a favor de la elaboración de una forma de gobierno mixta. Al respecto, el semipresidencialismo según el

modelo francés ha constituido la forma que más adhesiones suscita. La Constitución reformada, acuerda una mayoría de los entrevistados, permitiría una evolución del sistema político en esa dirección.

Si bien un 53% considera que el presidencialismo está tan enraizado que hace a la esencia de nuestras realidades institucionales y que su modificación traería aparejados más males que beneficios, una amplia franja considera que **urge la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los poderes, susceptible de restaurar muchas de las notas esenciales del constitucionalismo**. En este sentido, la mejor opción sería el diseño de medidas que atemperen la separación tajante entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de modo de lograr un mejor balance entre ellos, y el carácter unipersonal del primero, sin provocar un cambio de la forma de gobierno. Un represtigio del Parlamento con asignación de nuevas atribuciones y una figura de Jefe de Gabinete redefinida serían los tópicos sugeridos, teniendo particular precaución con la importación de modelos institucionales ajenos a la realidad político-cultural argentina y latinoamericana.

El 90% de los entrevistados considera que la adopción de un sistema parlamentario clásico en nuestro país no sería adecuado, posible, beneficioso ni deseable.

Conclusiones

Considerando las dificultades que encuentran, en opinión de la mayoría de los entrevistados, las líneas de fuerza favorables al parlamentarismo, dentro de ese universo de valores compartidos, surge como una primera conclusión de este ejercicio la percepción problemática de **una tensión inherente, permanente y –en principio– irresoluble entre dos aspectos centrales para cualquier sistema político democrático, como son la representatividad y la gobernabilidad**. Así, frente al mayoritario reconocimiento de la incidencia positiva del parlamentarismo en cuanto a la representatividad del sistema (68%), un aún mayor porcentaje se manifiesta contrario a su adopción en

nuestro país (90%), fundado en los perjuicios que implicarían para la viabilidad misma –governabilidad– del sistema de gobierno.

Este dato merece destacarse, ya que, a partir del lugar preponderante que tiene la variable gobernabilidad dentro de las cuestiones críticas a ser enfrentadas en la actual coyuntura, parecería quedar, en cierta medida, relegado el componente central de la representatividad. La alternativa mixta escogida por la mayor parte de los encuestados, podría decirse al mismo tiempo, apuntaría hacia una paulatina reforma de la cultura política que permitiera eventualmente una gradual compatibilidad entre estos dos principios. **El “componente parlamentarista” sería, en este caso, reconocido como un factor de incidencia positivo al introducir mayor flexibilidad y capacidad de acción al régimen presidencial, al mismo tiempo que permite generar dinámicas de consenso.**

La modificación más decisiva que se identifica en tal sentido es la inclusión del Jefe de Gobierno con responsabilidad parlamentaria como una figura separada de la del Presidente, lo cual de alguna forma se encuentra ya habilitado en la Argentina por la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros en la Constitución reformada y funciona, con mayor o menor reconocimiento y peso políticos, en distintos países de Sudamérica.²⁸ Asimismo, la implementación de mecanismos de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular no vinculante es ponderada como contribución a mejorar la calidad institucional y la gobernabilidad democrática.

Por otra parte, del resultado del ejercicio de simulación se desprende la estimación de problemas que, como el funcionamiento del

²⁸ La Constitución reformada en 1994 incorpora en un nuevo capítulo, el cuarto, en sus art. 100 al 107, la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Si bien sus atribuciones y facultades se refieren a “la administración general del país”, como un coordinador del trabajo de los ministros subordinado al Presidente, que es el “jefe supremo, jefe de gobierno y responsable político” de dicha administración, su inclusión y jerarquización constitucional (así como la de los propios ministros) en la órbita del Poder Ejecutivo, y como enlace con el Legislativo, puede entenderse como un instituto que permite limitar las apuestas hegemónicas de los gobernantes, al mismo tiempo que como un instrumento útil para mejorar el gobierno presidencial. Ver De Riz, Liliana y Sabsay, Daniel, “El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino”. En Nohlen, D., ob. cit., 1998.

sistema federal, condicionan los cambios que puedan introducirse en el sistema institucional y la dinámica política. En gran medida, la debilidad o ausencia de instancias de articulación institucional y resolución de conflictos entre la Nación y los Estados provinciales se convierte en un gran escollo para generar mejores condiciones de gobernabilidad y desarrollo de la democracia. El ámbito natural para que esa interrelación se produzca es el Senado de la Nación; sin embargo, ésta es una de las instituciones más desprestigiadas y resistentes a esos cambios.²⁹

La modificación más decisiva es la inclusión del Jefe de Gobierno con responsabilidad parlamentaria como una figura separada de la del Presidente.

Por último, no puede descuidarse **la búsqueda de mecanismos de deliberación, participación y resolución de conflictos institucionales y extrainstitucionales que, sin alterar las bases fundamentales del sistema**, permitan mejorar el funcionamiento del gobierno en

²⁹ Los senadores tienen una representación territorial en tanto que representan a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de la Reforma de 1994, además de un acortamiento en la duración del mandato, los senadores son elegidos de forma directa, modificación que tuvo por objeto proveer al elector de una mayor participación en la selección de sus representantes, lo que debería redundar en una mayor posibilidad de control por parte del representado (“*accountability* vertical”). La elección directa de los senadores implica además una pérdida relativa del poder de la elite provincial partidaria, ya que al dejar de ser electos por las legislaturas provinciales y pasar a serlo por los propios electores se refuerza la figura del candidato y su responsabilización frente al electorado. Sin embargo, este efecto se vio atenuado o neutralizado por el monopolio de los partidos en la selección de los candidatos. Estas dos modificaciones que –en primera instancia– implicarían ventajas respecto de la representación, tienen como contrapartida la característica de tornar más difusa la responsabilización. En primer lugar, porque al ser electos directamente no es necesaria la articulación de un consenso con la oposición. En segundo lugar, al no responder a la legislatura provincial el senador podría obrar con desvinculación de los intereses de su provincia sin tener que rendir cuantas por ello antes de la próxima elección. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires tienen, por otra parte, una representación equitativa en la Cámara de Senadores, con un número igual de tres representantes. La Constitución Reformada de 1994 aumentó en uno el número de senadores por provincia, con un sistema electoral de lista incompleta (o voto limitado), por el cual el elector al votar por un partido político sólo está eligiendo sobre 2/3 de los cargos en juego en cada jurisdicción.

un contexto en el que el margen de acción para profundas reformas institucionales está sujeto a las demandas y condicionamientos que la situación social y el difícil frente externo presentan sobre el gobierno y el sistema político.

Debe señalarse que de los resultados del ejercicio se podría deducir que el desarrollo del componente parlamentarista entra en conflicto con el funcionamiento actual de los partidos políticos, cuyas estructuras son lábiles y clientelares. Estas estructuras desestimulan las capacidades potenciales de los partidos para diseñar prácticas políticas que permitan integrar las políticas de inserción partidaria en la sociedad con las prácticas particulares de los bloques parlamentarios partidarios. La calidad de producción de políticas por los partidos es baja, y está lejos de satisfacer las demandas de la sociedad y de los militantes de base de esos partidos. En este contexto, estableciendo los límites existentes, se destaca la disponibilidad favorable a la adecuación del sistema político, tanto dentro del molde presidencialista como desde una inclinación reformista más acentuada, **que avance en la dirección de un sistema mixto más próximo al parlamentarismo.**

La calidad de producción de políticas por los partidos es baja, y está lejos de satisfacer las demandas de la sociedad y de los militantes de base de esos partidos.

Los elementos de juicio y estimaciones teóricas y empíricas presentadas permiten avanzar en algunas hipótesis respecto de **la incidencia que adquiere la variable institucional (rediseños en el tipo de régimen) sobre el desarrollo democrático en América Latina.** Pueden resumirse del siguiente modo:

Esta medida tendiente a reforzar las tradicionales características bipartidistas del sistema de partidos tiene consecuencias impredecibles en un contexto de fragmentación del sistema de partidos. Por lo tanto, es importante realizar un completo análisis sobre las implicancias de esas reformas, y la necesidad de devolver al Senado nacional la capacidad de articular los acuerdos entre la Nación y las provincias, que conviertan al Sistema Federal en un elemento generador de sinergias para el mejoramiento de la gobernabilidad democrática.

■ La discusión sobre la conveniencia y la factibilidad de introducir el parlamentarismo en el régimen político-institucional y el sistema de gobierno de la región acredita como nuevo factor **la posibilidad de co-tejarse con los procesos políticos reales**, que, en el caso de las democracias sudamericanas, han transitado en los últimos años por la experiencia de verdaderos “neoparlamentarismos” de hecho, como fórmulas que contribuyeron a la resolución de crisis graves.

■ Asimismo, se consideran agotadas las fórmulas presidencialistas tradicionales (y sus derivaciones hiperpresidencialistas) y plausibles los modelos que atenúan el presidencialismo, en la dirección de flexibilizar el funcionamiento del régimen político, ampliar los espacios y escenarios de la participación democrática y la representación de las sociedades. Ello ofrece el novedoso diagnóstico de que, contrariamente a lo que ha sido una percepción dominante en la cultura política latinoamericana, el ejercicio del parlamentarismo no se observe como contrapuesto *per se* a la gobernabilidad sino como una variable que puede contribuir a su apuntalamiento o consolidación.

Se consideran agotadas las fórmulas presidencialistas tradicionales (y sus derivaciones hiperpresidencialistas) y plausibles los modelos que atenúan el presidencialismo.

■ La puesta en práctica de los diferentes institutos, instrumentos y mecanismos introducidos por las reformas constitucionales de las últimas dos décadas con vistas a modernizar el sistema político y atenuar el presidencialismo clásico se presenta como la referencia más adecuada para mejorar la gobernabilidad y plantear una agenda de reformas políticas que continúen en esa dirección. Se inscriben en este capítulo los cambios en los sistemas electorales, tendientes a acercar a representantes y representados y aumentar la responsabilidad y la transparencia en las funciones legislativas y ejecutivas, así como también en el funcionamiento de las legislaturas, tanto en su relación con la sociedad como con los gobiernos.

■ Se percibe, al mismo tiempo, la superación de la fuerte contradicción, evidenciada en la década del 90, entre el aspecto formal de

las reformas constitucionales y su funcionalidad gubernamentalista (reformas “nominalistas” que incorporan derechos y modernizan el sistema político desconcentrando el poder y reformas “decisionistas” que garantizan la gobernabilidad a través de una concentración del poder). Esto significa que **la variable institucional vuelve a colocarse en un lugar decisivo y no subordinado exclusivamente a una determinada agenda de reformas económicas**, en vinculación con un proceso de recuperación de las expectativas sociales sobre las capacidades estatales y sobre la renovación de la política de sus modos de funcionamiento y de resultados.

■ 2.

Estado para la democracia

2. Estado para la democracia

Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión

GUILLERMO O'DONNELL

Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia

FERNANDO CALDERÓN

Democratización, Estado e integración a la economía global. ¿Cuál es el lugar de la política democrática? La experiencia brasileña en perspectiva

LOURDES SOLA

Diversidad, Estado y democracia: unos apuntes

WILLEM ASSIES

La democracia y las drogas en América Latina y el Caribe

EDUARDO GAMARRA

Notas sobre corrupción y drogas ilegales

FRANCISCO E. THOUMI

Ciudadanía y democracia: los aportes de una perspectiva de género

CELI JARDIM PINTO

Avances y límites de la democracia en América Latina, en los últimos veinte años

JULIO TERRAZAS

Seguridad jurídica y Estado democrático de derecho

RAÚL ALCONADA SEMPÉ

Cultura y democracia, una relación olvidada

OSVALDO HURTADO

■ *La furia antiestatista de los años pasados (facilitada por el disfuncional elephantismo que habían adquirido las burocracias estatales en no pocos países de la región) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada “descentralización”, de maneras que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos civiles y sociales.*

A la luz del camino recorrido en los últimos años y ante la constatación de la subsistencia de problemas que obturan la eficacia estatal en la asunción de sus funciones básicas, se impone recuperar la discusión política sobre los temas centrales, comprendidos en las preguntas de qué tipo de nación y sociedad son posibles y deseables y, por lo tanto, qué tipo de estado sería apto para avanzar en esa dirección.

GUILLERMO O'DONNELL

Profesor titular de la cátedra Helen Kellog de Gobierno y Relaciones Internacionales y Fellow del Instituto Kellog de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Autor de numerosos libros y artículos traducidos a varios idiomas. Entre sus obras más conocidas, se destacan Modernización y autoritarismo (1972), El estado burocrático autoritario (1982) y Contrapuntos (1997). Junto con Philippe Schmitter, editó los cuatro volúmenes de Transiciones desde un gobierno autoritario (1994). Es miembro de la American Academy of Arts and Sciences.

Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión

GUILLERMO O'DONNELL

1. Introducción

Una aclaración importante: el presente es, rigurosamente, un texto para discusión. En él presento algunas consideraciones teóricas e históricas, pero ellas no pretenden ser exhaustivas, sino proveer el contexto necesario para las diez tesis que aquí propongo. En la segunda sección estipulo definiciones sobre algunos conceptos que suelen ser disputados, y que por eso requieren intentar establecer, sea para asentir o disentir, un lenguaje común. En la tercera y cuarta secciones presento algunas consideraciones, analíticas e históricas respectivamente, que creo útiles para contextualizar, en la quinta sección, las tesis y su fundamentación.

Dado su carácter, insisto en que este texto no intenta ser un análisis más o menos completo del estado *tout court* ni del estado latinoamericano. Ésta es una obra tan necesaria como de gran aliento, que excede las posibilidades del presente texto.

2. Definiciones

Comienzo por la definición del **estado**. Por éste entiendo:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que

normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

Ésta es una definición que se puede reconocer fácilmente como de cuño weberiano. En particular, siguiendo a Max Weber, ella está enfocada en lo que el estado **es**, no en la enorme variedad de cosas que el estado **hace** o **puede hacer**. Pero, por razones que veremos abajo, mi definición se aparta de la weberiana al no postular como atributo componente del estado que su coerción, o violencia, deba ser **legítima**; esta característica conviene considerarla una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes períodos en cada país. Veremos que lo mismo vale para las otras dimensiones del estado incluidas en la definición que propuse. Otra característica de esta definición, compartida con Weber y otros autores clásicos, es que ella apunta directamente al tema del poder, en términos de la gran concentración de **poder** (o, más precisamente, de **poderes**) implicada por el surgimiento y funcionamiento del estado.

Vemos que, de acuerdo con esta definición, el estado incluye al menos tres dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el estado como un **conjunto de burocracias**³⁰. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.

El estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. Contemporáneamente, en especial en democracias, la

³⁰ Últimamente las ciencias sociales contemporáneas, sobre todo las anglosajonas y su fuerte influencia en el resto, han prestado escasa atención al tema del estado, y cuando lo han hecho lo han reducido a una sola dimensión, esto es a un conjunto de burocracias (es el caso, por ejemplo, de la influyente colección de Evans et al., 1985). Aunque obviamente ésta no ha sido la intención de algunos de estos autores, esa reducción ha ayudado a las así llamadas corrientes “neo-liberales” a demonizar el estado como el culpable de todo tipo de patologías que se encuentran en una relación de suma-cero con la sociedad.

conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes –el estado se expresa en la gramática del derecho–. Juntos, las burocracias del estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación.

Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del estado: intenta ser **un foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones ellos invitan al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos argentinos-brasileños-peruanos”, etc.) que, según se postula, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales.

Quiero recalcar que, siguiendo el cuño weberiano de la definición que he propuesto, estas tres dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a todo estado. Ellas son tendencias que –tal vez felizmente– ningún estado ha materializado completamente, y que algunos distan de haber logrado medianamente. En lo que respecta al estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aun a vastas regiones, y en lo que respecta al estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente un estado-para-la nación puede no ser verosímil para buena parte de la población. **Las tres dimensiones del estado son históricamente contingentes**; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente.

A continuación defino los conceptos de régimen, régimen democrático y gobierno.

Por **régimen** entiendo los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales³¹.

Por **régimen democrático** entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas”, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados³².

Por **gobierno** entiendo las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el estado³³.

De acuerdo con estas definiciones, el gobierno es una parte fundamental del estado, **su cúpula institucional**. Por su parte, el régimen es una **mediación** entre el estado y la sociedad: consiste en un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el estado. En un régimen

31 Ésta es, con algunas adaptaciones, la definición ofrecida en O'Donnell and Schmitter (1986), 73, nota 30.

32 Por razones de espacio, para una detallada discusión del régimen debo remitirme a O'Donnell (2000 y 2002). Este último texto puede ser encontrado en www.lademocracia.com.

33 Estas decisiones no son necesariamente universalmente obligatorias. El creciente uso por parte de los estados modernos de *legine*, es decir reglas dirigidas a problemas, regiones o grupos específicos, requiere esta aclaración. Sin embargo, se supone que toda regla legal tiene validez sobre la totalidad del territorio delimitado por el estado.

democrático el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales³⁴.

El gobierno es una parte fundamental del estado, su cúpula institucional. Por su parte, el régimen es una mediación entre el estado y la sociedad: consiste en un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el estado.

Pero, claro está, el sistema de representación democrática que implica este régimen queda lejos de agotar las mediaciones de representación de intereses e identidades que influyen sobre las decisiones (y omisiones) del gobierno y las burocracias estatales. Diversos intereses económicos y corporativos nacionales y (crecientemente) transnacionales, intereses y visiones de las propias burocracias estatales, demandas populares, presiones puntuales y a veces invisibles de diversos intereses, intereses privados de los gobernantes y funcionarios estatales, las propias ideologías y visiones de estos y otros “insumos” suelen determinar complejamente las mencionadas acciones y omisiones. Esto lleva a preguntarse sobre el grado en que **pesan efectivamente**, en esas decisiones y omisiones, los insumos provenientes del régimen y sus instituciones representativas en relación con otros insumos. Tengamos en cuenta que por el lado del régimen democrático proviene la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (y, consiguientemente, en el agregado, de la credibilidad del estado

³⁴ Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las Fuerzas Armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de Defensa (o designación equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de bancos centrales.

y el gobierno), la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía y las aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones competitivas e institucionalizadas. Los otros insumos, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque resulten de decisiones que se aceptan generalizadamente que han beneficiado algún aspecto del bien público, carecen de esa capacidad de legitimación propiamente democrática de las políticas públicas. El resultado, en todas las democracias realmente existentes, es que el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales³⁵.

Esto plantea importantes problemas prácticos: ¿en qué grado (y en cada caso, período y tipo de política pública) los insumos provenientes del régimen pesan sobre los restantes? ¿En qué medida la autoridad que suele invocarse en el sentido de representar o realizar aspiraciones expresadas a través del régimen democrático corresponde a la realidad? ¿En qué circunstancias serían admisibles desvíos de esas aspiraciones y/o de promesas hechas durante el proceso electoral? ¿En qué medida los insumos extrarrégimen son ocultos, ilegales y/o corruptos? Estas cuestiones plantean también complicados problemas empíricos. Sólo en casos negativos bastante extremos se puede responder estas preguntas con suficiente aproximación. Estos casos, desgraciadamente, no han faltado en la experiencia reciente de la democracia en América Latina. En ellos los insumos del régimen han sido débiles y/o han sido capturados por otro tipo de intereses, y a veces estos gobiernos han mostrado complicidad con intereses que difícilmente podría argumentarse que apuntan al logro de algún bien propiamente público o general. Tales circunstancias no han ayudado a la eficacia, a la efectividad ni a la credibilidad de estos estados y gobiernos.

Las reflexiones precedentes sirven como primera indicación de la principal preocupación de este texto: el escaso poder que en América

35 Esta complejidad (que Bobbio, 1986, incluye entre “las promesas incumplidas de la democracia”) suele ser ignorada por teorías de la democracia que se centran exclusivamente en el régimen; comento y critico estas teorías en mis obs. cit. Ella, en cambio, es reconocida en el concepto de “regímenes parciales” propuesto por Schmitter (1992) y en las interesantes reflexiones que sobre el tema ofrece Strasser (entre otros, 1996 y 1999).

Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países³⁶. Esto lleva a otras preguntas, que deben ser confrontadas por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber qué es lo que el estado **es**, sino también **para qué** y **para quiénes** –o, dicho de manera equivalente, **para qué nación**– es y debería ser ese estado en las presentes circunstancias de América Latina –esto es, cuando hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático pero donde, en la mayoría de nuestros países, ese régimen poco o nada logra expandirse en dirección a la democratización de la sociedad y del propio estado–³⁷. Esto es grave en sí mismo y porque, a mediano y largo plazo, amenaza la calidad de funcionamiento y hasta la supervivencia del propio régimen democrático. Asimismo, responder, aunque fuese aproximadamente, a las preguntas de “para qué” y “para quiénes” es condición necesaria para emprender reformas del estado que sean algo más que retoques tecnocráticos (vuelvo a estos temas en términos de las tesis que propongo abajo).

La principal preocupación consiste en el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países.

En las secciones siguientes emprendo dos excursi, uno analítico y otro histórico, que me ayudarán a delinear el contexto en el que, finalmente, presento las tesis anunciadas en el título del presente texto.

³⁶ Parfraseo aquí una observación de Malloy (1989). Por supuesto, este problema no deriva exclusivamente de la debilidad de gobierno y estado; sin embargo, salvo para fervientes creyentes de míticos mercados o maravillosas sociedades civiles, esa debilidad tiene importantes consecuencias.

³⁷ En parte basado en este razonamiento, en mi op. cit. (2002) argumento que, aunque el régimen es un componente fundamental de la democracia, la teoría de la democracia no debe limitarse al régimen.

3. *Excursus* analítico: sobre la lógica de las asociaciones complejas

Salvo casos excepcionales³⁸, toda autoridad de una asociación, política o de otro tipo, argumenta que sus decisiones, así como su propia existencia, son para el bien de la asociación en su conjunto. Las autoridades basan su expectativa de ser obedecidas en esta pretensión, y al hacerlo delinean un límite entre la asociación y todos aquellos que no pertenecen a ella. Algunas asociaciones, que podemos llamar en principio “democráticas”, agregan que el derecho de las autoridades a ser obedecidas emana del hecho de que sus miembros les han otorgado poder para ser tales autoridades.

En asociaciones de cierta complejidad, estas pretensiones generan un patrón básico de diferenciación social: los que se ocupan de asuntos que presumiblemente son de interés común de la asociación y los que no lo hacen. Como consecuencia, emerge un **centro** desde el cual algunos individuos tienen la prerrogativa de hablar en nombre de la asociación e invocar como base para sus decisiones el bien común de aquélla. La existencia de este centro es usualmente consistente con mi interés en tanto miembro de la asociación. Deseo disfrutar de mi libertad y de los bienes que la asociación provee –practicar deportes en un club, que mis derechos de trabajador sean representados por un sindicato, estudiar en una universidad, compartir los objetos que nuestra banda ha robado, o ser ciudadano de un estado que funciona razonablemente–. Consecuentemente, quiero la existencia de cierto tipo de entidad que facilite el goce de esos bienes. Y no quiero esto sólo por hoy; lo quiero para todo el tiempo que puedo prever. Además, aunque no me importe la suerte de muchos, como me importan algunos (por ejemplo, miembros actuales y futuros de mi familia), también quiero que se extienda a ellos una garantía de largo plazo de la existencia de la asociación. Por lo tanto, en muchas situaciones nuestro interés consiste en participar en la creación (o aceptar la existencia) de una esfera de decisión que se ocupa de dos tareas básicas. Primero, proveer algunos bienes colectivos y resolver problemas de acción colectiva. Segundo, tomar decisiones obligatorias para todos

38 Sólo puedo pensar en el caso de los campos de concentración.

los miembros –de otra manera el *free-riding* sería incontrolable o la asociación simplemente se disolvería–.

Este deseo racional lleva a constituir, o aceptar la existencia de, asociaciones que, a través de sus líderes, ejercen diversos poderes sobre nosotros. Esto es verdad respecto de numerosas asociaciones. En ellas, ya sean benéficas o dañinas, democráticas o despóticas, los seres humanos (igual que la mayoría de los animales) constantemente producimos y reproducimos relaciones sociales jerárquicas. Cuando la asociación deviene mínimamente compleja, desarrolla roles formales de liderazgo que se especializan en tomar decisiones colectivas. Normalmente deseamos que esas autoridades tengan suficiente poder para tomar e implementar dichas decisiones; esto es en general verdad, ya sea que quienes toman esas decisiones seamos todos reunidos en asamblea, o representantes escogidos vía elección o por azar, o sólo una persona, o lo que fuera. Otra cosa que normalmente queremos es que los que detentan autoridad en la asociación puedan hablar por ella. Esto vale tanto interna como externamente. Internamente, porque fracasaría el sentido mismo de contar con dichas autoridades si éstas no tuvieran capacidad de interpelar a todos los miembros de la organización con la expectativa de ser obedecidos, sobre todo al tomar decisiones sobre las cuales algunos miembros están en desacuerdo. En estos casos, las autoridades típicamente argumentan que han tomado esas decisiones por el bien de la asociación en cuanto tal, no sólo del de los miembros que concuerdan con ellas. Externamente, las autoridades se dirigen a “otros” que no son miembros de la asociación, con la pretensión de corporizar, o representar, el “nosotros” constituido por los miembros de aquélla. Cuando los líderes de un sindicato interpelan a los empleadores, o los vecinos de un barrio al gobierno municipal, o los gobernantes de un país a los de otro, ellos re-presentan su asociación frente a otros, con la pretensión de hablar por ella en su conjunto, no sólo como un mero agregado o una mayoría de sus miembros. En ambos casos, interna y externamente, las autoridades exhiben la versión oficial, la autoimagen oficialmente propiciada³⁹, de la asociación que como tales autoridades

³⁹ Como Karl Marx, en *La cuestión judía* (1843), elocuentemente nos recordó.

dicen representar. Ésta es otra característica de las asociaciones de cierta complejidad y durabilidad; como dice Hosle (1998:90): “Toda unidad social tiene un *concepto descriptivo de sí misma*; las unidades más complejas también tienen uno *normativo*” (bastardillas en el original). En esas asociaciones complejas, en las que los miembros no pueden encontrarse cara a cara, el “concepto normativo” que el centro postula de sí mismo y de la asociación a la que dice servir suele ser el mecanismo fundamental mediante el cual nos reconocemos como un “nosotros”⁴⁰.

Esto, insisto, es poder. La autorización de hablar-por-nosotros implica consecuencias importantes para los miembros de la asociación y para los “otros”. Por lo tanto, como miembro de la asociación, estoy interesado en lo que se dice en su nombre y en quién lo dice. Además, en asociaciones complejas ocurren otras consecuencias. Primero, los roles decisorios devienen permanentes y especializados; segundo, los ocupantes de dichos roles desarrollan un interés por normalizar –básicamente, por medio de reglas formales– su propio poder, de esta manera aumentando la probabilidad de que sus decisiones sean aceptadas como válidas y regularmente implementadas. Esto da lugar a la emergencia de regulaciones internas, manuales de procedimiento, miríadas de formularios, censos, mapas⁴¹, estatutos y constituciones. Pero el movimiento hacia la formalización no proviene sólo desde arriba. Desde abajo, tengo otro interés racional que contrarresta mi interés porque haya una efectiva toma de decisiones por parte de la asociación. Este interés es el de ser protegido de decisiones que considero arbitrarias, que transgreden mi visión sobre lo que debería ser o hacer la asociación, o que de alguna manera me

40 Con específica referencia al estado, Lechner (1981: 328) dice: “La sociedad dividida no puede reconocerse a sí misma, no puede actuar sobre sí misma de manera directa. La sociedad sólo se produce a sí misma, sólo toma conciencia de sí misma, por medio de un *alter*; es decir, la sociedad deviene idéntica consigo misma a través de una mediación... y es por medio de ese referente exteriorizado que ella se afirma [y reconoce, O'D] a sí misma”.

41 Sobre los persistentes y comprensivos intentos “normalizadores” del estado han insistido recientemente Pierre Bourdieu (1989) y (1996) y James Scott (1998); para una interesante aplicación en América Latina (Ecuador) ver Radcliffe (1999). Por supuesto, el origen de estas observaciones se encuentra en la obra de Michel Foucault (entre otros, 1979 y 1991), aunque éste no se ocupa explícitamente del estado.

excluyen de la asociación y/o de sus beneficios⁴². Por lo tanto, normalmente apoyo la formalización de la asociación mientras ésta incluya maneras de hacer sus decisiones razonablemente previsibles y eventualmente me permitan recurso efectivo contra ellas; esto es especialmente verdad en asociaciones, como el estado, de las que la salida (*exit*)⁴³ es imposible o sumamente costosa. Pero sólo podré afirmar ese interés si soy reconocido como miembro pleno de la asociación –si soy, para decirlo de alguna manera, un ciudadano de ella–. De otra manera soy un súbdito, un ser sometido a relaciones autoritarias por medio de las cuales los líderes, sin mi voz ni consentimiento, toman decisiones que son obligatorias para mí y que, en el caso del estado, son en última instancia sustentadas por la coerción física.

Lo antedicho implica que, en especial pero no exclusivamente con relación al estado, mi racional deseo de pertenecer a una asociación que es razonablemente efectiva en sus decisiones y, a la vez, de estar protegido de algunas decisiones de dicha asociación, entraña una tensión –en rigor, una contradicción– que es últimamente insoluble: no hay punto general de equilibrio, y si lo hay lo es para ego pero no para álfiter; ese punto de equilibrio, si existe, varía de acuerdo con el tipo de decisión estatal de que se trate; y la fluidez de la política implica que lo que puede ser hoy un equilibrio aceptable no lo será mañana. La política, en especial la política democrática en la cual al menos en principio todos tienen voz, lidiará siempre con esta irresoluble –pero creativa– tensión⁴⁴.

La consecuencia de los impulsos desde abajo y desde arriba que reseñé es la burocratización y legalización de las asociaciones: sindicatos, asociaciones profesionales, empresas, clubes deportivos y, por cierto, países promulgan varios tipos de reglas y crean instituciones ordenadas jerárquicamente que están formalmente a cargo de contribuir al logro de los objetivos de la asociación y a la normalización

⁴² En Babilonia y en la Grecia clásica, la demanda de un derecho escrito provino originalmente de los pobres, quienes vieron en ello una protección contra los poderosos; ver Varga (1991). Esta demanda implica la correlativa de publicidad y accesibilidad generalizada de la ley; respecto del estado moderno ver Bobbio (1987) e Iazzetta (2002).

⁴³ Hirschman (1970).

⁴⁴ Elaboro este argumento en O'Donnell (2003).

de su funcionamiento. Cuando estas asociaciones establecen control sobre un territorio, incluyendo superioridad en el control de los medios de coerción, se transforman en ese fenómeno moderno que llamamos el estado. Los estados (más precisamente, los funcionarios autorizados para invocar la autoridad del estado) típicamente pretenden que lo que hacen está orientado hacia el logro del bien común (o público o general) de los habitantes de su territorio. Por supuesto, tal pretensión puede oscilar desde la racionalización del despotismo hasta situaciones en las que puede razonablemente argumentarse que el interés de todos, o de muchos, ha sido buscado y en buena medida logrado.

Tal como resulta de la definición que propuse, **el lado organizacional del estado está ordenado burocráticamente**. Por **burocrático** entiendo relaciones sociales de comando y obediencia jerárquicamente organizadas de acuerdo con reglas formales y explícitas. Este carácter jerárquico del estado –de todo estado– es inherentemente desigualitario, tanto para los que trabajan dentro de dichas burocracias como para los que interactúan con ellas; en general, ese carácter se acentúa cuando opera en relación con grupos e individuos discriminados y/o que están sometidos en la sociedad a relaciones muy desiguales. En estos casos, la inherente desigualdad implicada por el lado burocrático del estado suele traducirse en un trato autoritario, en el sentido de que desconoce el derecho a igual y respetuoso trato que, al menos en un régimen democrático, todo/a ciudadano/a tiene⁴⁵.

Por otro lado, la burocratización de una asociación es concomitante con su legalización: varios tipos de reglas son emitidos con el propósito de regular el funcionamiento de la asociación, incluyendo las relaciones de las autoridades con los miembros de aquélla y las de éstos entre ellos. Asimismo, a medida que la asociación se hace más compleja y burocratizada, los líderes colocados en su cima no tardan en descubrir un fuerte interés –sobre el que Weber insistió– en regular y controlar los comportamientos de los funcionarios de la propia asociación. Esto es común a toda asociación compleja; sin embargo, el estado tiene la característica muy especial de que no sólo apunta a

45 Discuto el tema en más detalle en O'Donnell (2002). Para una muy interesante aplicación empírica de estas ideas ver Vargas Cullel y Gutiérrez Saxe (2002).

regular su funcionamiento interno, sino que también **externaliza su legalidad**. En contraste con otras asociaciones, el estado intenta controlar diversos aspectos de toda asociación, grupo e individuo en el territorio que demarca. El estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales. Al hacerlo, los que están autorizados a hablar en nombre de esta particular asociación típicamente afirman la pretensión de proveer a todos los que habitan en su territorio el supremo bien público del orden y la previsibilidad, y si fuera necesario el respaldo coercitivo, de una amplia gama de relaciones sociales. Típicamente, también, y tal como ya vimos ocurre en otras asociaciones, esta pretensión proclama que tiene como referente el bien común de la asociación en su conjunto, más allá de sus características y clivajes sociales concretos. Por supuesto y como ya señalé, la medida en que el estado tiene realmente ese referente, así como la credibilidad de su invocación, son variables históricamente contingentes.

El estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales. Al hacerlo, los que están autorizados a hablar en nombre de esta particular asociación típicamente afirman la pretensión de proveer a todos los que habitan en su territorio el supremo bien público del orden y la previsibilidad, y si fuera necesario el respaldo coercitivo, de una amplia gama de relaciones sociales.

4. Excursus histórico: acerca del origen del estado

La pretensión universal de orientación al bien común de toda autoridad adquiere características particularmente exigentes cuando es planteada por una autoridad que intenta delimitar y monopolizar el control de un territorio, máxime cuando lo hace en un mundo donde también existen otros estados con similares pretensiones. En tal mundo, donde los seres humanos, lo mismo que otros animales, tienden a ver la

delimitación monopólica de su territorio como condición crucial de su propia existencia, la pretensión del estado a la lealtad suprema de sus habitantes es tan exigente como —a veces— efectiva.

El estado es un fenómeno relativamente reciente. Emergió en el Noroeste⁴⁶ tras largas y violentas luchas, luego de que algunos gobernantes realizaran importantes logros. Uno de ellos fue la expropiación a otras asociaciones políticas (especialmente señores feudales, ciudades autónomas, y algunas instituciones religiosas) del control de los medios de coerción y el consiguiente establecimiento de supremacía en el control sobre el territorio que aquellos gobernantes reclamaban. El segundo logro fue la expropiación, contra esas y otras asociaciones, de los medios de administración. Con ello esos *state-makers* crearon una burocracia de funcionarios asalariados y jerárquicamente subordinados al poder central que estaban creando; esto implicó terminar con, o al menos subordinar, diversas formas patrimoniales de apropiación de los medios de administración⁴⁷.

De estas maneras fueron plantadas las semillas del *Rechtsstaat*, o estado de derecho. En su expresión original, Prusia, la intención de los gobernantes no era en absoluto democrática; más bien, la legalización y burocratización de este estado fue consecuencia del interés percibido por los gobernantes de normalizar tanto el funcionamiento interno del estado como las relaciones con sus principales interlocutores domésticos, los *Junkers* y la burguesía, y al hacerlo aumentar el poderío interno y externo de Prusia. Como consecuencia, los prusianos continuaron siendo súbditos políticos —no ciudadanos—, pero en muchas relaciones civiles y comerciales pudieron desde entonces esperar ser tratados de acuerdo con reglas legales hechas públicas de antemano, que tenían aplicación general y que supuestamente se aplicaban imparcialmente.

Un tercer logro de los *state-makers* estuvo cercanamente relacionado con los ya señalados, pero tuvo características y secuencias que

⁴⁶ Uso este término para designar en forma sucinta los países altamente desarrollados situados en el cuadrante noroeste del mundo, a los que agrego, con gran licencia geográfica, Australia y Nueva Zelanda.

⁴⁷ El análisis clásico de estos procesos se encuentra en Weber (1964). Ver también las contribuciones de Otto Hintze (en Gilbert, 1975) y, para un excelente panorama general, Poggi (1978).

no siempre coincidieron con ellos. Me refiero a lo que llamaría la **expropiación de los medios de legalidad**, por la cual varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso fueron progresivamente anulados o absorbidos por legislación emanada desde el nuevo centro. Los *state-makers*, con la colaboración de juristas entrenados en el recientemente redescubierto derecho romano (Keohane 1980), vieron la legalización como “un medio de poder político del estado para afirmar una voluntad central uniforme en el conjunto de la comunidad” (Varga, 1991: 334). Éste fue un movimiento primero en el ámbito del derecho privado y más tarde en el del derecho público, los cuales conjuntamente “dieron los medios para establecer un estado burocrático, por el cual los príncipes pudieron contrarrestar la independencia de los señores feudales” (Stein, 1999: 91). El derecho ya no sería emanación de la comunidad local, la tradición o la religión, sino expresión positiva de la voluntad del gobernante⁴⁸, quien lo usó no sólo para eliminar otros tipos de derechos y asociaciones políticas, sino también para crear un poder judicial de su confianza; los *state-makers* “vieron la codificación como una manera de limitar la independencia de los juzgados, cuyos jueces habitualmente representaban los intereses atrincherados de la aristocracia provincial”⁴⁹ (Stein, 1999: 103). La difusión del derecho escrito culminó en el *pathos* racionalista y unificador de los primeros grandes códigos, el *Allgemeines Landrecht* de 1791 Federico II de Prusia⁵⁰ y poco después los códigos de Napoleón. Al menos en términos de los derechos civiles de la población masculina en el Noroeste, estos movimientos hacia la construcción del estado fueron hechos por medio no sólo de la burocratización sino también de una creciente homogeneización de la legalidad estatal sobre el territorio correspondiente. Esto a su vez en buena medida significó la adquisición (aunque por buen tiempo sólo para los hombres) de un “igual status y una sola e idéntica capacidad jurídica para todos”⁵¹.

48 El *common law* británico es una excepción parcial –pero sólo parcial– a esto.

49 Stein (1999: 103). Bourdieu (1996) agrega que una gran victoria de estos *state-makers* fue crear tribunales de apelación controlados por ellos.

50 Quien triunfantemente afirmó que en su código *tout sera prévu*.

51 Bellomo (1995: 8). Ver también Pennington (1993) y, por supuesto, nuevamente Weber *op. cit.*

Estos procesos fueron coetáneos, aunque complejamente relacionados, con la expansión del capitalismo. Una conexión crucial fue provista por la extensión del estado y su legalidad, que por un lado institucionalizó la autoridad de la burocracia estatal y por el otro promulgó las reglas legales que establecieron sólidas garantías de la propiedad privada (incluso de los medios de producción), la comerciabilidad de la propiedad inmobiliaria y la libertad de contratar, y especialmente la libertad de vender la fuerza de trabajo⁵². Estos desarrollos, por su parte, crearon un espacio económico y una moneda unificadas que fueron absolutamente fundamentales para la expansión y consolidación del capitalismo⁵³. Todo esto promovió la otra gran expropiación de esos tiempos, la que Marx enfatizó: la de los productores directos de la propiedad de los medios de producción.

De estos procesos históricos que tan compactamente he resumido, quiero recalcar algunos puntos. Uno es que, como Tilly menciona, bajo el mapa contemporáneo de Europa yace un cementerio de estados fallidos, los que fueron derrotados y absorbidos por los estados existentes actualmente. Las numerosas guerras que emprendieron ayudaron grandemente a producir estados altamente burocratizados, en cuyos centros existía claro interés de extender y legalizar la dominación sobre poblaciones que proveían los indispensables impuestos y soldados⁵⁴. El segundo punto es que estos procesos significaron, además de la expansión burocrática de dichos estados, la agresiva expansión de su legalidad. La construcción del estado incluyó la expansión y formalización del derecho emanado del centro. Esto fue percibido como crucial para homogeneizar a la población en al menos dos sentidos: uno, en el de arrasar con lealtades y sistemas legales locales, lo cual ayudó a crear una economía “nacional” unificada –y capitalista– que contribuiría a los crecientes gastos del centro; y dos, en el de promover una identidad colectiva directamente vinculada con el estado emergente, y así diferenciar su población frente a otros estados competidores. Si éstas fueron las

52 Esto fue facilitado por la “recepción” del derecho romano, que era “un derecho altamente individualista. Incentivó la libertad de contratar sin ningún reconocimiento de la desigualdad en el poder de negociación” (Stein, 1999: 122). Ver también Anderson (1974).

53 Como Weber (1995: 248) comentó: “Fue el estado nacional [económicamente] cerrado el que dio al capitalismo su posibilidad de desarrollo.”

54 Tilly (1975). Ver también Tilly (1985) y (1990) y Downing (1992).

principales razones de los impulsos legalizantes del centro, los gobernados, tanto clases y sectores dominantes como subordinados (aunque por supuesto con complejas variaciones), aportaron sus propios impulsos. Siguiendo la lógica que delineé en la sección anterior, esas clases y sectores demandaron (o a veces obtuvieron como consecuencia de medidas preventivas de los gobernantes) reglas legales e instituciones que protegieran sus vidas y bienes de los excesos de arbitrio del estado. La doble cara del sistema legal del estado moderno, control por un lado, y garantía y derechos por el otro, y a la larga su plena expresión en el constitucionalismo contemporáneo, proviene del encuentro de estos convergentes aunque a veces muy conflictivos impulsos.

El estado que resultó de estos procesos era, y es, absorbente, masculino y celoso. Es absorbente porque intenta regular un amplio conjunto de relaciones sociales en su territorio. El estado es masculino, en el sentido que éste era el género de prácticamente todos los situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho estado en la familia definida paternalísticamente. Aunque en los países del Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado, también aparece en los cimientos de sus sistemas de bienestar social, originariamente basados en el modelo del hombre “jefe de familia” asalariado y la mujer dedicada a actividades domésticas; ese mismo carácter se ha atenuado mucho menos en América Latina, no sólo en términos de nuestros (escasos) derechos sociales sino también de derechos civiles y de la continuidad, aunque atenuada últimamente, de prácticas informales discriminatorias no sólo en el estado sino en el propio régimen democrático.

Y el estado también es celoso. Donde, como generalmente es el caso, la nación no precede al estado, el estado se esfuerza por crearla. Defino la nación como sigue:

La **nación** es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un “nosotros” que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un estado.

Con esta definición me alinee con la posición “constructivista” de la literatura reciente sobre el tema⁵⁵. De acuerdo con esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política. Como Suny (2001: 892) anota, “la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro, un destino compartido”. Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo “étnico” o “etnocultural”⁵⁶ que argumentan un tipo de existencia substantiva, transhistórica, organicista y prepolítica de la nación –obviamente, estas versiones han sido proclives a generar o tolerar terribles actos de violencia–.

De acuerdo con la visión constructivista, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política.

Sabemos que algunas naciones carecen de estado y otras están contenidas en estados donde otra nacionalidad predomina. Por otro lado, en la mayoría de los casos los estados tratan de ser, y de lograr amplio reconocimiento como, estados-para-la-nación. Por supuesto, esta intención ha generado grandes tragedias, por medio de la eliminación cruel –o a veces la también cruel “asimilación”– de otras asociaciones políticas e identidades colectivas⁵⁷.

En las últimas dos décadas ha surgido una vasta literatura sobre naciones, nacionalismo y etnicidad. No puedo discutir esta literatura en el presente texto, por lo que me limito a unas pocas consideraciones.

55 Ver Breully (1993), Brubaker (1996), Maiz (2002a y 2002b), Sunny (2001) y Tamir (1993). Para una útil compilación de textos relevantes ver Eley y Suny (1996).

56 Analizado y criticado entre otros por Habermas (1998), Maiz (2002a y 2002b) y Stavenhagen (1996).

57 Ésta no fue la única pero probablemente sí la principal razón de que “la historia de los estados en Europa es, en parte, la historia de la más abominable violación de derechos humanos” (Held y Guibernau, 2001: 431). Conviene agregar que las Américas en su conjunto no han sido excepción.

La pretensión de ser un estado-para-la-nación tiene dos componentes, ya anotados al discutir las asociaciones complejas en general. Uno de esos componentes es la demarcación de un “nosotros” frente a múltiples “otros”. El segundo es la pretensión de ser la instancia principal de protección, interpretación y realización de los intereses de la nación (o, a veces, del pueblo) como un todo. La nación, frecuentemente construida como una comunidad indiferenciada que iguala a todos en su condición de miembros de ésta, suele ser el principal referente del discurso estatal. El estado celoso apunta a ser un foco amplia y firmemente compartido de identidad colectiva. Quiere nuestra lealtad como miembros de la nación, por encima de las identidades y lealtades que derivan de diversos clivajes sociales. En el límite, el discurso del estado demanda que estemos dispuestos a morir en la guerra⁵⁸; en las relaciones diarias, demanda nuestra obediencia a su sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman. Estas demandas están basadas en que es un estado-para-nosotros, para nosotros en tanto miembros de la nación al servicio de la cual el estado dice⁵⁹ estar dedicado y de lo cual deriva su reclamo de ser obedecido. Esta pretensión de ser-para-nosotros se concreta, en los típicos discursos del estado, en sus dos grandes contribuciones: una, ser principal principio de orden en su territorio, a cuya población brinda el supremo bien público de la estabilidad y previsibilidad de las relaciones sociales; la otra, ser el ancla institucional y simbólica, al interior de su territorio y externamente frente a otros estados, de la continuidad histórica de su nación.

Estas pretensiones son continuamente repetidas en rituales, himnos, banderas, edificios, museos, textos escolares, historias y ceremonias, desde los viajes de Negara en Bali⁶⁰ hasta las coronaciones de reyes y las inauguraciones presidenciales. Esta densa y repetida simbología

⁵⁸ Ver la discusión de varios casos en Levi (1997). Agrego que Levi comenta que esta disposición es contingente de la percepción generalizada de que dicho riesgo recae equitativamente sobre toda la población.

⁵⁹ En esta y semejantes formulaciones no quisiera ser interpretado como reificando el estado. Uso la expresión del texto principal como abreviación de “diversos funcionarios estatales, incluso pero no exclusivamente los gobernantes, que pretenden estar autorizados para hablar en nombre del estado”.

⁶⁰ Sobre Negara ver Geertz (1980). Éstas son parte de “las supremas ficciones por las cuales [el orden social] vive” (Geertz, 1985: 33).

reproduce la división entre gobernantes y gobernados, exhibe la cara solemne con la cual el poder corporizado en el estado presenta la versión oficial de sí mismo y les dice a los gobernados que cualquiera sea el poder que tenga, cruel o benevolente, es en última instancia para su bien. Como dice David Kertzer (1988: 62) comentando a Durkheim, “no puede haber sociedad que no sienta la necesidad de proclamar y afirmar a intervalos regulares los sentimientos colectivos y las ideas colectivas que constituyen su unidad y personalidad”. Somos así interpelados, una y otra vez, a re-conocer que todos somos, por encima de cualquier otra cosa, miembros de una asociación que merece nuestra lealtad, y que dicha asociación no existiría sin el principio de unidad que el centro es. Como ya vimos en la sección precedente, el centro –el estado– espera identificación con la versión oficial de sí mismo⁶¹. Estos rituales son usualmente desempeñados por instituciones del estado; ellos expresan, y refuerzan, una cisura básica: “arriba”, una esfera donde gobernantes y funcionarios estatales dicen orientar sus acciones hacia el bien común; y, “abajo”, asociaciones, grupos e individuos dedicados a sus asuntos privados.

El discurso de la nación puede mezclarse con ideologías de racismo, xenofobia, exclusión y similares, que muchas veces han autorizado horrores cometidos por el estado y por movimientos que aspiran a crear su propio estado. En algunos casos, como parte de la literatura contemporánea argumenta, el discurso de la nación puede devenir “cívico”, en el sentido de no apelar a un todo orgánico sino a ciudadanos a quienes dicho discurso acepta en su diversidad⁶². Pero

⁶¹ Como Anthony D. Smith (1991: 16) comenta: “Los sistemas de educación pública masiva, compulsivos, y estandarizados, a través de los cuales las autoridades estatales esperan inculcar devoción nacional y una distintiva cultura homogénea, es una actividad que la mayoría de los regímenes lleva adelante con considerable energía”. Desde un ángulo diferente pero en este sentido concurrente ver Mann (1993). En muchos casos estos procesos han incluido la imposición del lenguaje del centro como el lenguaje nacional; como Tarrow (2000: 2) anota: “Al crear categorías uniformes y estandarizadas de ciudadanos así como sus correspondientes obligaciones, los estados también crearon lenguajes nacionales. Al crear lenguajes nacionales, también se crearon formas culturales nacionalmente certificadas. Mientras estas formas se creaban, otras formas eran relegadas a las categorías de etnicidad, dialecto y folclore”. Aunque Tarrow se refiere a Europa, es claro que esto vale, y en condiciones a menudo muy crueles, respecto de la suerte corrida por los pueblos indígenas en las Américas –tema al que vuelvo luego–.

⁶² Para discusiones sobre estas versiones “cívicas” del nacionalismo ver Brubaker (1996),

aun en estos casos los discursos nacionales del estado invocan, y constantemente tratan de recrear, una lealtad primaria al “nosotros” colectivo que el estado dice servir⁶³. De acuerdo con estos discursos somos todos iguales en nuestra condición de miembros de la nación y desde los comienzos tempranos de nuestra socialización nos recuerdan que esta membresía implica obligaciones preeminentes de lealtad. Como comenta Lía Greenfeld (1992:7):

“El nacionalismo coloca como fuente de la identidad individual al ‘pueblo’ [o nación, O’D], que es visto como portador de civilización, el objeto central de lealtad y la base de la solidaridad colectiva. El ‘pueblo’ [...] es usualmente percibido como mayor que cualquier comunidad concreta y siempre como fundamentalmente homogéneo, sólo superficialmente dividido por clivajes de estatus, clase y, en algunos casos, étnicos”.

Esta superior unidad postulada dice hundir sus raíces en la historia en realidad en **historias**, en las que lo que se recuerda y conmemora suele ser tan importante como lo que se olvida. Gillis (1994: 7) al respecto comenta:

Habermas (1998), Maiz (2002a y 2002b) y Tamir (1993). Pero, aunque es importante reconocer junto con estos autores que actualmente algunos estados no tratan de eliminar o “asimilar” a sus minorías culturales, sus apelaciones aún contienen importantes elementos organicistas; además, estos mismos estados pueden ser extremadamente agresivos en la arena internacional. Vale la pena mencionar que el lema del estado-nación considerado epítome de nacionalismo cívico, Estados Unidos, es *De Pluribus Unum*, y que cuando, como en la actualidad, se siente amenazado internacionalmente sus líderes tienden a realizar fuertes apelaciones a una lealtad nacional casi absoluta. Asimismo, el país en el que se originó la idea de nacionalismo cívico o “constitucional” (ver Habermas, cits.) puede argumentar ser un caso de tal nacionalismo sólo por un período, en términos de tiempo histórico, muy corto.

⁶³ Argumentando a favor de las visiones constructivistas de la nación (y el nacionalismo), Tamir (1995: 420) dice que mientras más sabemos de nacionalismo menos es creíble “su imagen de las naciones como comunidades homogéneas, naturales y continuas, con una fe y descendencia común. Sin embargo, es precisamente esta imagen la que alimenta el poder característico del nacionalismo”. Ramón Maíz (2002: 15) agrega que “muchas de las estrategias y discursos del nacionalismo son democráticamente injustificables”.

“La memoria nacional es compartida por gente que nunca se ha encontrado, pero que se ven a sí mismos como compartiendo una historia común. Ellos están unidos tanto por lo que olvidan como por lo que recuerdan, ya que la memoria moderna nació cuando Americanos (*sic*) y Europeos lanzaron un masivo esfuerzo para rechazar el pasado y construir un futuro radicalmente nuevo [...]. Las nuevas memorias requieren olvidos colectivos”.

Los discursos nacionales del estado invocan, y constantemente tratan de recrear, una lealtad primaria al “nosotros” colectivo.

Es por estas razones que la nación es, como Benedict Anderson (1991) la ha llamado acertadamente, una “comunidad imaginada”⁶⁴; a pesar de que su tamaño impide el contacto directo de todos sus miembros, y “sin importar la desigualdad y explotación que pueda prevalecer, la nación es siempre concebida como una profunda camaradería horizontal”. Habermas (1998: 111) concuerda: “Pertener a la ‘nación’ hizo posible por primera vez una relación de solidaridad entre personas que previamente habían sido extraños el uno para el otro”.

En este sentido, recientemente algunos autores han señalado uno de los puntos ciegos de la teoría democrática: su omisión de considerar empíricamente y teorizar que la democracia política nació y ha continuado existiendo con y en el marco de un estado-nación.

Como dice nuevamente Habermas (1998: 114), la emergencia de la democracia estuvo inextricablemente ligada a la idea moderna de nación... la nueva, legal y políticamente mediada, forma de comunidad. La nación o *Volksgeist* –la verdadera primera forma de identidad colectiva– dio la base cultural del estado constitucional.

Fue debido a esta intersección que

⁶⁴ Aunque, siguiendo lo argumentado en la sección precedente, habría que agregar que normalmente esta comunidad no se reconoce horizontalmente sino mediante su identificación con, y las interpelaciones desde, un centro –el estado–.

“la democracia nació con un sentido de nacionalidad. Las dos están fundamentalmente interrelacionadas, y ninguna puede ser completamente entendida independientemente de esta conexión”.⁶⁵

Este tipo de observación ha conducido a la crítica de la omisión por parte de la teoría democrática de la “funcionalidad fundamental” que la nación ha tenido para la existencia y el funcionamiento de la democracia⁶⁶. Esta “funcionalidad” tiene varias consecuencias importantes. Una es que la ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos/as los/as ciudadanos/as, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas⁶⁷. La otra cara de la ciudadanía –derivada de la nacionalidad– es un **estatus adscriptivo**, obtenido pasivamente, antes de cualquier actividad voluntaria, por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación. Como Preuss (1966: 536) recuerda, comenzando con Atenas, pasando por las repúblicas italianas, y continuando con las democracias liberales *censitaires* del siglo XIX, “la ciudadanía era un estatus de eminencia de una clase distinguida de individuos a los que se les reconocía tener un interés especial en la comunidad política”. Fue sólo más tarde, con los procesos subsiguientes de democratización en el Noroeste, que la ciudadanía se extendió a prácticamente toda la población adulta –pero fue asignada como un atributo de la nacionalidad por estados que, por razones domésticas e internacionales, intentaban controlar a la población y sus lealtades–. Desde entonces, la ciudadanía define no sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático; también es un sinónimo de nacionalidad, la cual:

⁶⁵ Greenfeld (1992: 7).

⁶⁶ Maíz (2002a: 14); ver en el mismo sentido Maíz (2002b) y Canovan (1996). John Gray (2000: 123) concuerda: “El estado-nacional soberano es la gran premisa no examinada del pensamiento liberal... La institución del estado-nación es tácitamente asumida por los ideales liberales de la ciudadanía”.

⁶⁷ Hay, por supuesto, una amplia literatura sobre participación política. Sobre esta cuestión, dos discusiones de carácter diferente pero extremadamente útiles son Mansfield (1983) y Nun (2000).

“denota la pertenencia legal de un individuo a un estado en particular... [y] define la categoría de personas que los estados soberanos reconocen como los objetos legítimos de sus respectivos poderes soberanos”.⁶⁸

La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que “el estado no es y no puede ser una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un estatus impuesto y atribuido”⁶⁹. El estado, esta asociación peculiar –no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por la coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada–, es un concomitante crucial, e históricamente cristalizado, del régimen democrático. Es por esto que la práctica y la teoría de la democracia no deberían ignorar –como suele ocurrir con frecuencia– el papel fundamental que tiene el estado, por la positiva y por la negativa y por acción u omisión, sobre el funcionamiento, la posible expansión y, por cierto, los peligros de caducidad de la democracia.

La naturaleza combinada de la ciudadanía –activa y participativa por el lado del régimen democrático, y adscriptiva y pasivamente otorgada por el lado de la nacionalidad– no ha impedido que, en las luchas que diversos sectores emprendieron por el pleno reconocimiento de su derecho a ambas ciudadanía, el estado fuera un referente institucional fundamental. Cuando, en el Noroeste, los campesinos, los trabajadores urbanos, las mujeres y varias minorías lucharon por esos y otros derechos, uno de sus referentes fundamentales fue, y sigue siendo, el estado. Esas luchas por derechos, algunos tradicionales y otros inventados en el fragor de esas luchas, buscaban **inscribirlos para efectivizarlos**. Es decir, buscaban que esos derechos fueran incorporados como parte del sistema legal del estado y que se crearan, o reformaran, agencias estatales autorizadas y dispuestas a efectivizarlos. Asimismo, no pocas veces, tal como ha venido ocurriendo con las llamadas políticas “neo-liberales”, esas luchas han incluido resistir los intentos –no pocos de ellos exitosos en la historia

⁶⁸ Preuss (1996: 538); ver también Stolcke (1997) para discusión pertinente de esta cuestión, incluida la de “la nacionalidad como la regulación del acceso a la ciudadanía”.

⁶⁹ Brubaker (1992: 32).

reciente de varios de nuestros países— de abrogar esos derechos. Es por eso que, como dice Tilly⁷⁰:

“en general, la ciudadanía ha emergido como producto de conflictos [*contention* en el original inglés, O’D.], a veces de violentos conflictos [...]. Como consecuencia de sus orígenes históricos y su continua negociación, la ciudadanía es siempre incompleta y desapareja”.

En estos sentidos, en el Noroeste el estado ha resultado un elemento fundamental en la reducción de desigualdades, en la extensión de derechos civiles y en el logro para casi todos de al menos un piso básico de derechos sociales. Como Volger (1986: xii) comenta:

“en la medida que las desigualdades se han reducido [en el Noroeste] [...] esto ha ocurrido al interior de las naciones, como resultado de la capacidad del estado de regular políticamente las fuerzas del mercado al nivel nacional”.

El estado ha sido un lugar crucial de concentración de poderes en el cual y desde el cual se ha luchado por múltiples derechos. Esto, claro está, ha presupuesto un estado que, en sus burocracias y en su legalidad, ha debido plegarse a relaciones de poder que hicieron posible, muchas veces contra los deseos de las clases y sectores dominantes, esas conquistas. Durante el largo y tortuoso camino resultante, al menos en el Noroeste el estado y el régimen se han “ensanchado”, mediante la admisión como participantes de pleno derecho de clases y sectores antes excluidos. En ese proceso ese estado más ancho se ha hecho más fuerte, incluso en términos de la crucial dimensión de su credibilidad, y el régimen se ha enriquecido como canal de representación del conjunto de la ciudadanía. Como implican las tesis que siguen abajo, poco de esto ha venido ocurriendo en América Latina.

Antes de entrar en esas tesis anunciadas en el título del presente texto, tal vez sea útil incluir algunas proposiciones:

⁷⁰ Tilly (1999: 415). Ver también Turner (1990).

1. El estado incluye tres dimensiones. Es un conjunto de burocracias, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio; estas dimensiones pueden ser llamadas, respectivamente, la eficacia, la eficiencia y la credibilidad del estado.

2. El grado y modo de realización de esas dimensiones es en cada caso una variable históricamente contingente que, como tal, debe ser indagada empíricamente.

3. Este tipo de asociación política es un fenómeno bastante reciente, primeramente emergido en el Noroeste. En esta región ese proceso estuvo marcado por la expropiación, por parte de los gobernantes de un centro emergente, de los medios de coerción, de administración y de legalidad que habían sido hasta entonces controlados por varios actores.

4. En el Noroeste, esta emergencia fue coetánea y complejamente relacionada con la expansión del capitalismo, que incluyó aún otra expropiación, la de los productores directos de los medios de producción.

5. Estos estados intentaron construir una nación cuando, como en la mayoría de ellos, la nación no los precedía. Más tarde, la clara vocación de crear naciones fue continuada, con mayor o menor éxito, por los estados de otras regiones.

6. Los estados, incluyan o no un régimen democrático, proclaman ser, por medio de sus gobernantes, funcionarios y varios tipos de intelectuales, estados-para-la-nación (o para-el-pueblo).

7. Sobre esta base, los estados y sus voceros suelen afirmar que están al servicio del bien común, o el interés público, de una nación postulada como homogénea, y a la que tanto ellos como la población en general deben prioridad en sus lealtades.

8. La democracia política contemporánea implica una ciudadanía de doble faz: una potencialmente activa y participativa resultante de

los derechos que asigna el régimen democrático, y otra cara, adscriptiva y pasivamente adquirida, que resulta del hecho de pertenecer a una nación dada.

5. Diez tesis sobre el estado en la América Latina contemporánea

Hasta ahora, aunque he hecho algunas alusiones a América Latina, me he referido básicamente a los estados del Noroeste. Los que sobrevivieron allí se aproximaron bastante exitosamente a las tres dimensiones del estado que arriba especificué. Una es que las burocracias estatales lograron proveer, no sin pasar serios problemas y crisis, una gama generalmente reconocida como adecuada de bienes públicos y de soluciones a problemas de acción colectiva. Otra es que, no sin sortear violentos conflictos, esos estados lograron extender su legalidad sobre el territorio así como también sobre muchas –aunque ciertamente no todas– relaciones sociales. Finalmente, y tercero, esos estados fueron exitosos, aunque con significativas variantes a lo largo del tiempo, en ser creíbles para la mayor parte de sus poblaciones: lograron ser verosímiles –para bien y para mal– como intérpretes y realizadores de la identidad y del bien común de sus naciones. La contrapartida de esto son poblaciones que reconocen a esos estados “como sus propios estados... [a partir de lo cual] el pueblo se produce a sí mismo continuamente como una comunidad nacional” (Balibar, 1991: 93).

Estamos tratando, repito, con tres aspectos del estado. Primero, su **eficacia** como un conjunto de burocracias; segundo, su **efectividad** como sistema legal; y tercero, su **credibilidad** como realizador del bien común de la nación, o del pueblo. Obviamente, ningún estado ha aproximado los valores más altos de estas dimensiones –y esto seguramente es afortunado–. Sin embargo, hay importantes diferencias comparativas a lo largo de estas tres dimensiones. En América Latina, podemos decir que, con algunas excepciones parciales, hemos tenido y seguimos teniendo estados que registran un bajo puntaje en las tres dimensiones. La ineficacia de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos

registrado⁷¹. La más ignorada, pero no menos importante, de estas deficiencias es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos estados como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones.

Estamos tratando con tres aspectos del estado. Primero, su eficacia como un conjunto de burocracias; segundo, su efectividad como sistema legal; y tercero, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos estados son **débiles**. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces —a veces terriblemente eficaces— como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. El gran tema, y problema, del estado en América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente trunca y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común⁷². Éste es un estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, se resiste a ser ensanchado y en el que, además y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados. Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque estos estados y sus gobiernos tienen **escasa**

71 En lo que me respecta, ver O'Donnell (1993). Recientemente, entre las conclusiones de un estudio sobre la formación del estado en América Latina, y en claro contraste con los países del Noroeste, Centeno (2002: 275) anota que “la exitosa implantación de autoridad política [por parte del estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla”.

72 Aunque hay valiosos estudios de casos nacionales, queda por hacer la teoría histórico-estructural del estado en América Latina. Cardoso y Faletto (1969) dieron algunos pasos importantes en esa dirección; más recientemente, ver las contribuciones de Bresser Pereira (1996), Centeno (2002), Faletto (1989), Oszlak (1981) y Whitehead (1994).

capacidad para democratizar sociedades en las que una larga y muy asentada historia de desigualdad demanda persistentes esfuerzos en los que un estado ensanchado debería jugar un papel central.

Sobre la base de lo dicho hasta ahora propongo a continuación diez tesis. Ellas no están ordenadas teóricamente, pero derivan de las observaciones hechas hasta ahora y de otras que agregaré en el resto de este texto.

Primera tesis

El problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de éstas, la ineffectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno. Este estado débil y “angosto” es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países.

Como ya he aseverado esta tesis, paso a algunos correlatos de la misma.

Segunda tesis

Sin perjuicio de la necesaria eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de burocracias y procesos administrativos, el principal tema de una reforma del estado debería ser el de para qué tipo de nación se propone que ese estado sea⁷³. Entre otras consecuencias, la respuesta que se dé a esta pregunta determinará cuáles agencias serán o no “innecesarias”, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas.

La furia antiestatista de los años pasados (facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido las burocracias estatales en no pocos países de la región) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada “descentralización”, de maneras que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos civiles y sociales. Nada podrá reemplazar la discusión política acerca de lo que últimamente no es menos que la pregunta de qué tipo de nación y sociedad son posibles y deseables y, por lo tanto, qué tipo de estado sería apto para avanzar en esa dirección.

73 Entre los muy pocos textos que, que yo sepa, se hacen esta pregunta, ver Sola (1994).

Tercera tesis

Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de básicos derechos civiles. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente, lo son también legalmente—incluso les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados—. En este sentido, el sector popular tiene claro interés en un estado fuerte (es decir, ancho así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble) ya que éste es el principal lugar donde puede inscribir y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía.

Cuarta tesis

La situación delineada en la tesis precedente es grave, por sí misma y porque tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático. Su corrección no puede ignorar irresponsablemente las severas restricciones—principal pero no exclusivamente económicas y, atrás de ellas, de fuertes constelaciones de poder— que sufren estos países; asimismo, esa corrección debe reconocer que el juego democrático admite diversos criterios y estrategias, a ser dirimidos mediante los acuerdos y los conflictos legalmente regulados que ese juego implica.

El prudente reconocimiento de las restricciones existentes, sin embargo, no implica acatar el pasivo acomodamiento—no ya un posibilismo sino lisa y llanamente un “imposibilismo”— al *statu quo* que predicán las ideologías dominantes y sus portadores. Éste es, nuevamente, el espacio propio de la política democrática, que puede abrirse poniendo en discusión tesis como las que este texto propone y elaborando los grandes “desafíos del desarrollo democrático de América Latina” que el presente proyecto está elaborando.

Quinta tesis

Una condición para avanzar en la dirección indicada consiste en ampliar la agenda pública—en especial de políticas públicas— de buena parte de los países de la región. Esta agenda ha estado casi

monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según intereses de clases y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y el resto de la sociedad.

Estas cuestiones, por supuesto, están impregnadas de poder. Quien maneja la agenda (qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos) ya casi ha ganado la partida⁷⁴. Tal vez la indicación principal de las fallas de la representatividad que se supone contribuyen los canales democráticos del régimen frente a otros “insumos” sea la marcada estrechez de nuestras agendas públicas. Los temas ausentes resultan principalmente de la pobreza material y legal de muchos, y su consiguiente dificultad de movilizarse y ser políticamente representados. Esas ausencias también resultan, como resulta de la segunda tesis, de la escasa discusión pública acerca del tipo y propósito del estado que sería compatible con, e instrumental para, el desarrollo humano y la expansión de la democracia.

Sexta tesis

Salvo excepciones no muy frecuentes, el estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil, a buena parte de su población. Ha sido habitual (y aún con regímenes democráticos en no pocos casos lo sigue siendo) la doble discriminación implicada por la negación a muchos de sus derechos junto con el otorgamiento de privilegios y la exención de obligaciones a otros; el trato descomedido, cuando no violento por parte de diversos funcionarios estatales; y las dificultades no pocas veces interpuestas al acceso a servicios estatales fundamentales, educación, salud y justicia incluidos.

Esta cara del estado niega de hecho una ciudadanía que, propiamente entendida, se pone en juego no sólo votando sino también en

⁷⁴ Tal como expresa en un clásico texto Lukes (1974: 21), es necesario “incorporar al análisis de las relaciones de poder la cuestión del control sobre la agenda de la política, así como de las maneras en que ciertas cuestiones potenciales son excluidas del proceso político”.

estos encuentros y desencuentros con sus burocracias y su sistema legal.

Se trata de la cuestión de si es posible avanzar más allá del –importante– logro de un régimen democrático hacia niveles, para llamarlos de alguna manera, decentes de ciudadanía civil y social. Estos problemas, aunque por supuesto las incluyen, no se refieren sólo a diversas minorías; los sufren también verdaderas mayorías, como las que constituyen en muchos de nuestros países los pobres y, por cierto, las mujeres. Para todos estos sectores se trata de la inexistencia de diversos derechos, de la falta de implementación de otros, y de múltiples prácticas, algunas sutiles y otras violentas, de discriminación⁷⁵. Esto vuelve al tema de la agenda, del juego democrático y, por cierto, de la capacidad de compromiso y movilización con que las fuerzas democratizantes impulsen avances que, podemos estar seguros, no ocurrirán espontáneamente.

Séptima tesis

La cara del estado mencionada en la tesis precedente tiene estrecha relación con las profundas desigualdades existentes en nuestra región. Corregirlas requerirá persistentes y prolongados esfuerzos. Entretanto, se deberían hacer todos los esfuerzos necesarios para que, con el respaldo de agencias estatales reformadas para servir ese propósito (ver segunda tesis), se extienda al conjunto de la población una amplia gama de derechos civiles y al menos una canasta básica de derechos sociales. Esto no sólo sería un acto de justicia; también implicaría “empoderar” (*empower*) a los sectores populares para que estén en mejores condiciones de ir definiendo y redefiniendo sus propios intereses e identidades –esto sería a su vez expresión de la ampliación de la agenda pública, de la vitalidad del juego democrático y de la receptividad de un estado que se iría ensanchando en ese proceso–.

⁷⁵ Las cuestiones de género en su relación con el estado y la democracia merecen tratamiento detallado que no he podido emprender aquí, aparte de menciones al carácter masculino del estado y su acentuación en América Latina. Para reflexiones que, aunque se centran en el caso de Brasil, contienen ricas implicaciones generales, ver Jardim Pinto (2002). El tema de los pueblos indígenas lo trato, aunque con excesiva brevedad, más adelante.

Octava tesis

La distancia histórica existente en buena parte de la región entre el estado y los diversos componentes del sector popular no ha disminuido en casi ningún país durante las décadas recientes. Además de las razones anotadas en la tesis precedente, este distanciamiento parece haberse debido a dos procesos cercanamente conectados: primero, la ostensible influencia, como insumos de políticas públicas, de intereses sobre los cuales no es fácil argumentar que contribuyen a aspectos del bien común; y segundo, la actitud pasiva, sino obediente, que han exhibido varios gobiernos frente a la globalización económica y financiera.

No hay duda de que la globalización impone fuertes restricciones, incluso a los estados más fuertes y desarrollados. Pero, como he argumentado en un texto ya mencionado (O'Donnell, 2002), hay una importante distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental —es la distancia que media, por un lado, entre controlar algunas de las consecuencias negativas de la globalización y, por el otro, adaptarse pasivamente y hasta celebrar esas consecuencias—. Como bien comenta un destacado especialista en el tema:

“la globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del estado; en realidad, está transformando las condiciones en que las que se ejerce el poder del estado [...]. Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos que los estados-nación están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización”.

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

“Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto —ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales— no son experimentados uniformemente por todos los estados [...] el impacto de la globalización es mediado

significativamente por estrategias específicas de los gobiernos, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización”.⁷⁶

En conjunto, los problemas señalados en la presente y anteriores tesis ponen en cuestión, tal vez como nunca –y, paradójicamente, bajo regímenes democráticos–, la credibilidad del estado como un estado-para-la-nación. En contraste, en la medida en que el régimen democrático conserve significados relevantes y en que, más aún, se logre vigorizarlos en el sentido indicado en la séptima tesis, el estado debería ser, y ser generalizadamente reconocido como, un estado-para-una-nación-de-ciudadanos/as; es decir, como interpelador y promotor de ciudadanía, no como invocador de una comunidad orgánicamente definida que, como bien sabemos en América Latina, puede ser eficazmente manipulada por diversos autoritarismos.

Novena tesis

Las sociedades latinoamericanas –nuevamente, con pocas excepciones– siguen siendo sumamente fragmentadas y desiguales. Esto plantea cruciales desafíos, algunos de ellos resumidos en las tesis precedentes. Una manera de avanzar en superar esta vieja y muy estructurada situación es extender homogéneamente la legalidad estatal, para que abarque no sólo el conjunto del territorio sino también todas las categorías sociales. No se trata de implantar sólo un estado de derecho (aunque en varios sentidos esto no dejaría de ser un avance importante) sino un estado democrático de derecho; es decir, un tipo de estado que, además de las garantías de previsibilidad y debido proceso del primero, consagre efectivamente los derechos de la ciudadanía.

Décima tesis

La necesidad de ampliar y homogeneizar la legalidad democrática del estado plantea una paradoja frente a la reciente emergencia y,

⁷⁶ Held (1999: 441). Para similares conclusiones de otro reputado especialista, ver Agnew (1999).

en general, creciente reconocimiento de los derechos colectivos de diversas minorías, sobre todo de los pueblos indígenas. En todos los países, incluso los del Noroeste, el contacto entre la legalidad estatal y la cultura, identidad y legalidad de esos pueblos da lugar a severos problemas, que a veces no admiten soluciones realmente satisfactorias para nadie. Pero, y mostrando alentadoramente que el *élan* democrático de las últimas décadas de América Latina no ha sido puramente formal, recientemente varios países han hecho avances importantes (al menos en contraste con el desconocimiento y la brutalidad con que estos temas fueron tratados en el pasado) en el reconocimiento de la identidad y derechos de esos pueblos⁷⁷. Esto implica una complicada pero no imposible doble tarea: por un lado, extender la legalidad estatal hasta eliminar las a veces amplias regiones en las que prevalecen de hecho legalidades sultanísticas o mafiosas y, por otro, hacerlo de tal manera que establezca una respetuosa convivencia con la de los pueblos indígenas.

Aunque no puedo fundamentar este argumento aquí, estoy persuadido de que, en la medida en que la democracia presupone el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad⁷⁸, ella establece una base universalista de trato fundado en el respetuoso reconocimiento mutuo, incluso con personas que tienen concepciones más colectivas, o comunitarias, de su propia identidad. Como en otros temas, hay aquí un largo camino a recorrer, pero –felizmente– es uno en el que la democratización parece estar teniendo efectos positivos.

77 Sobre este tema ver especialmente Assies (2001 y 2002), Sieder (2002), Stavenhagen (1996) y (2002) y Van Cott (2000). Assies (2002) resume adecuada y elocuentemente los términos en los que se planteó la cuestión en América Latina: “Ciertamente, en el caso de América Latina no se trató de naciones en busca de un estado, sino de estados en busca de una nación. Las ‘comunidades imaginadas’ fueron imaginadas por y para la elite criolla, auto-proclamándose ‘el pueblo’. Cuando este ‘pueblo’ se reunió en asamblea a fin de elaborar un contrato, una Constitución, las mujeres estaban afanadas cocinando y los sirvientes –gente india y negra– igualmente estaban ocupadas buscando leña, trayendo agua, recogiendo papas y verduras y matando cerdos y novillos a fin de alimentar la asamblea”. Un interesante estudio histórico de dos casos latinoamericanos es Mallon (1996).

78 Desarrollo este tema en O’Donnell (2002), texto al que debo remitirme nuevamente.

6. Conclusión

No corresponde al objetivo de este texto ni a las capacidades de su autor proponer las medidas concretas que permitirían avanzar en la resolución de los problemas y preocupaciones enunciados en las tesis precedentes. Además, la diversidad de nuestros países demanda cautela al proponer criterios de aplicabilidad general. Por eso las que anteceden son lo que son: tesis que espero susciten **discusión** dentro y más allá de los importantes foros que provee el proyecto de PNUD para el que las he escrito.

BIBLIOGRAFÍA

Agnew, John. 1999. *The New Geopolitics of Power. Human Geography Today*. Org. por D. Massey, J. Allen and P. Sarre. Cambridge, Polity Press: 173-193.

Anderson, Benedict. Edición revisada 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres & New York, Verso.

Anderson, Perry. 1974. *Lineages of the Absolutist State*. Londres, New Left Books.

Assies, Willem. 2001. "Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America". *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Org. W. Assies, G. v. d. Haar y A. Hoekema. Amsterdam, Thela-Thesis: 3-21.

———. . 2002. "Diversidad, Estado y democracia". Unos apuntes. Ponencia para el *Taller Regional sobre Desarrollo Democrático en América Latina*, auspiciado por el Proyecto Desafíos del Desarrollo Democrático en América Latina, PNUD-DRALC.

Balibar, Etienne. 1991. "The Nation Form: History and Ideology". *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. Orgs. E. Balibar e Immanuel Wallerstein. London, Verso: 86-106.

Bellomo, Manlio. 1995. *The Common Legal Past of Europe. 1000-1800*. The Catholic University of America Press. Washington DC.

Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*. Cambridge, Polity Press.

Bourdieu, Pierre. 1989. *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Esprit de Corps*. Paris, Éditions de Minuit.

———. 1996. “Espíritus de estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. *Sociedad* 8: 5-29.

Bresser Pereira, Luiz. C. 1996. *Economic Crisis and State Reform in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner.

Brubaker, Roger. 1996. *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

Canovan, Margaret. 1996. *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham, Edward Elgar.

Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto. 1971, 3ª edición. *Dependencia y desarrollo en América Latina. Un ensayo de interpretación sociológica*. México DF, Siglo XXI.

Centeno, Miguel A. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park, The Pennsylvania State University Press.

Downing, Brian. 1992. *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton, Princeton University Press.

Eley, Geoff y Ronald Suny. Orgs. 1996. *Becoming National. A Reader*. New York, Oxford University Press.

———. 1996. “Introduction: From the Moment of Social History to the Work of Cultural Representation”. Orgs. Geoff Eley y Ronald Suny. *Becoming National. A Reader*. New York, Oxford University Press: 3-37.

Faletto, Enzo. 1989. “La especificidad del estado latinoamericano”. *Revista de la CEPAL* 38: 69:87.

Foucault, Michel. 1979. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Edições Graal.

———. 1991. Governmentality. En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Org. por G. Burchell, C. Gordon y P. Miller. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, Princeton University Press.

———. 1985. "Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbolics of Power". En *Rites of Power. Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*. Org. S. Wilentz. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Gillis, J. R. 1994. "Memory and Identity: The History of a Relationship". Org. J. Gillis. *Commemorations. The Politics of National Identity*. Princeton, Princeton University Press: 3-24.

Gray, John. 2000. *The Two Faces of Liberalism*. New York, The Free Press.

Greenfeld, Liah. 1992. *Nationalism. Five Roads to Modernity*. Cambridge USA, Harvard University Press.

Guibernau, M. 1996. *Nationalisms. The Nation State and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge, Polity Press.

Habermas, Jürgen. 1998a. "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship". En *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Org. C. Cronin y P. D. Grieff. Cambridge USA, The MIT Press.

———. 1998b. On the Relation Between the Nation, the Rule of Law, and Democracy. En *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Org. C. Cronin y P. D. Grieff. Cambridge USA, The MIT Press.

Held, David. 1999. "Conclusions", Org. D. Held, A. McGrew, et al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, Stanford University Press.

Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge USA, Harvard University Press.

Hosle, Vittorio. 1998. *Objective Idealism, Ethics, and Politics*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Iazzetta, Osvaldo. 2002. "Estado y democracia: Una revisión sobre un vínculo necesario". Rosario, Universidad Nacional de Rosario. Multicopiado.

Jardim Pinto, Céli Regina. 2002. "A propósito de una perspectiva de género". Texto preparado para el presente proyecto.

Keohane, Nannerl O. 1980. *Philosophy and the State in France. The Renaissance to the Enlightenment*. Princeton, Princeton University Press.

Kertzer, David. 1988. *Ritual, Politics & Power*. New Haven, Yale University Press.

Lechner, Norbert. 1981. "Epílogo". *Estado y política en América Latina*. Org. N. Lechner. México DF, Siglo XXI: 300-334.

Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge, Cambridge University Press.

Lukes, Steven. 1974. *Power. A Radical View*. London, Macmillan.

Maíz, Ramón. 2002a. "El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el 'nacionalismo liberal'". Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. Multicopiado.

———. 2002b. "Nacionalismo y movilización política: hacia un análisis pluridimensional de la construcción de las naciones". Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. Multicopiado.

Mallon, Florencia. 1995. *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley, University of California Press.

Malloy, James M. 1991. "Política Económica e o Problema de Governabilidade Democrática nos Andes Centrais". En *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. Org. Lourdes Sola. São Paulo, Paz e Terra.

Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press.

Mansbridge, Jane. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, Chicago University Press.

Marx, Karl. 1997. *La cuestión judía*, Madrid, Santillana.

Marx, Karl y Frederick Engels. 1970. *The German Ideology, 1*. New York, International Publishers.

Nun, José. 2000. *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo. 1993. "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico* 33 (130): 163-184.

———. . 2000. "Teoría democrática y política comparada". *Desarrollo Económico* 39 (156): 519-570.

———. . 2002. "Desarrollo Humano / Democracia / Derechos Humanos". Ponencia para el Taller sobre "Calidad de la Democracia". Heredia, Costa Rica.

———. . 2003. "Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust". Org. Scott Mainwaring y Christopher Welna. *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*.

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Transitions*. Baltimore, The John Hopkins University Press.

Oszlak, Oscar. 1981. "The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study". *Latin American Research Review* 16 (2): 3-32.

Pennington, Kenneth. 1993. *The Prince and Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*. Berkeley, University of California Press.

Poggi, Gianfranco. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford, Stanford University Press.

Preuss, Ulrich K. 1996. "Two Challenges to European Citizenship". *Political Studies* 44 (3): 534-552.

Radcliffe, Sarah. 2001. "Imagining the State as a Space. Territoriality and the Formation of the State in Ecuador". Org. T. B. Hansen y F. Stepputat. *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham, Duke University Press.

Scott, James. 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven, Yale University Press.

Sieder, Rachel. 2002. Org. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies.

Sola, Lourdes. 1994. "Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado?" *Novos Estudos* 38: 189-205.

Stavenhagen, Rodolfo. 1996. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. London, Macmillan.

———. 2002. "Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate". Org. R. Sieder. *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies: 24-44.

Stein, Peter. 1999. *Roman Law in European History*. Cambridge, Cambridge University Press.

Stolcke, Verena. 1997. *The 'Nature' of Nationality. En Citizenship and Exclusion*. Org. V. Blader. London, Macmillan Press.

Strasser, Carlos (1996). "La democracia VERSUS el poder". *Sociedad* 8: 84-93.

———. (1999). *Democracia y desigualdad. Sobre la 'democracia real' a fines del siglo xx*. Buenos Aires, CLACSO-ASDI.

Suny, Ronald. "Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations". *The Journal of Modern History* 73: 862-896.

Tamir, Yael. 1993. *Liberal Nationalism*. Princeton, Princeton University Press.

Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press.

———. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime". En *Bringing the State Back In*. Org. P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. Cambridge, Cambridge University Press.

———. 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge, Blackwell.

———. 1999. "Now Where?" Org. George Steinmetz, State/Culture. *State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca, Cornell University Press: 407-420.

Turner, Brian. 1990. "Outline of a Theory of Citizenship". *Sociology* 24 (3): 189-217.

Van Cott, Donna. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

Varga, Csaba. 1991. *Codification as a Socio-Historical Phenomenon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Vargas Cullel, Jorge y Miguel Gutiérrez Saxe. 2002. *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

Vogler, C. M. 1985. *The Nation State. The Neglected Dimension of Class*. Aldershot, Gower.

Weber, Max. [1922] 1964. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Dos volúmenes, México DF, Fondo de Cultura Económica.

———. 1995. *General Economic History*. New Brunswick, Transaction.

Whitehead, Laurence. 1994. "State Organization in Latin America since the 1930s".
Org. L. Bethell *Cambridge History of Latin America*. Volume VI. Cambridge, Cam-
bridge University Press: 3-95.

■ *La crisis de legitimidad del Estado en América Latina incluye, entre algunas de sus dimensiones, la inercia del patrimonialismo corporativista, la aceleración de la mundialización de la economía y el divorcio entre el dinamismo de la economía y las demandas de la ciudadanía social.*

Por los efectos de la globalización, las reformas y ajustes de los años 80 y 90 y la corrupción, los Estados latinoamericanos han sufrido una colonización por parte de intereses particularistas que derivó en la ineficiencia de su acción y en una aguda reducción de su autonomía. Una nueva reforma, se sostiene, debería tratar de constituir “un Estado en función de lo público”, que genere condiciones para que la sociedad se desarrolle y permita la participación e integración de sus ciudadanos.

FERNANDO CALDERÓN

Sociólogo. Doctor en Sociología. Profesor de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y profesor invitado en las Universidades de California, Austin, Chicago y de la Universidad Mayor de San Andrés, en La Paz, Bolivia. Se desempeñó como secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y como asesor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Actualmente, es asesor regional en Desarrollo Humano y Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Autor de más de veinte libros, entre los que se destacan Esa esquivada modernidad (con Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn); Sociedades sin atajos. Cultura política y reestructuración económica en América Latina (con Mario dos Santos); La política en las calles y La reforma de la política. Deliberación y desarrollo.

Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia

FERNANDO CALDERÓN

A Norbert Lechner

*“La gran pregunta: ¿quién te dijo que al otro lado había una orilla?
Igual, nos hacemos al mar, capitán”.*

NORBERT LECHNER

A lo largo del siglo la construcción de la identidad predominante en América Latina se asoció con un proyecto de Estado-Nación, según el cual la Nación se construía en torno al Estado y, siendo identificada con el pueblo, era el principal estímulo de los procesos de progreso social. Más allá de las múltiples diferencias y particularismos en la región, los diversos actores del desarrollo tenían un parámetro de orientación de sus distintos proyectos de progreso que **giraba en torno a la soberanía del Estado nacional**. En la década del ‘80, y más particularmente con los procesos de estructuración y cambio en los 90, el Estado se desprendió de la Nación y, progresivamente, tendió a convertirse en un agente de los procesos de mundialización. En la medida que esto sucedía se rompieron las alianzas sociales originales entre los sectores medios, el mundo popular y el Estado, y se creó una suerte de crisis de identidad nacional expresada como un resquebrajamiento de un principio básico de cohesión social. Así, empezó a operar un lento y complejo proceso de deterioro de legitimidad del proyecto del Estado-Nación.

Correlativamente a su crisis, a partir de la década de los 80, se inició un proceso de democratización que buscaba conjugar **la consolidación**

de la democracia como régimen y el desarrollo de nuevas formas de organización democrática de la vida cotidiana. Como se ha visto en el *Informe sobre el estado de la democracia* elaborado por PRODDAL, existen serios problemas tanto para la consolidación del régimen como para la generalización de formas de vida democráticas. Uno de los principales problemas en este sentido está asociado con la debilidad del Estado para satisfacer una serie de derechos ciudadanos mínimos. Esto afecta seriamente la legitimidad del régimen democrático ya que, además, una amplia mayoría de ciudadanos de la región considera que el Estado debe cumplir un papel fundamental en los procesos de inclusión social. Así, uno de los principales problemas para la evolución de la democracia está asociado con esta crisis de legitimidad del Estado.

Uno de los principales problemas en este sentido está asociado con la debilidad del Estado para satisfacer una serie de derechos ciudadanos mínimos.

La región está viviendo una crisis del antiguo régimen político transformada en una crisis de legitimidad, en tanto los límites del modelo económico y de la democracia política realmente existente no fueron sustituidos por nuevas estructuras de legitimidad y de inclusión social⁷⁹. En general, predomina una subordinación de lo político a favor de una lógica del mercado internacional. Se trata de un nuevo dinamismo económico que tiende a producir una integración decreciente de una parte del continente en los procesos de transformación global, mientras que el resto de la sociedad tiende a ser excluida y fragmentada. La región enfrenta un vacío político producido por un proceso de subordinación de lo político y lo social al dinamismo de la economía de mercado.

⁷⁹ Las diferencias importantes son Chile, Costa Rica, Brasil y México, donde los procesos de inserción en la economía global están relativamente contruidos sobre matrices político-institucionales más o menos sólidas. Para un análisis de esos casos ver Cardoso, F.H. (2004) y Calderón, F., coord. (2003). El texto que sigue aspira a reflexionar principalmente sobre los otros casos.

Existen cuatro condicionantes histórico-estructurales que inciden directamente en la crisis de legitimidad del Estado:

1. La inercia del patrimonialismo corporativo.
2. La aceleración de la mundialización de la economía y las nuevas formas de concentración de poder.
3. El divorcio entre la competitividad de la economía y las demandas de ciudadanía social.
4. La complejización de lo social y el malestar con la política.

Es importante reconocer que efectivamente se introdujeron cambios importantes en el aparato del Estado; empero, estos cambios operaron desde la impronta estatal patrimonial-corporativa generándose una suerte de Estado “híbrido” que combina formas modernas de funcionamiento estatal, sobre todo en el área de la economía, y formas patrimonial-burocráticas en su relación con la sociedad. Aparentemente se ha cambiado para mantenerse igual. El saldo es una fuerte crisis de legitimidad del Estado y de la eficacia de la democracia.

Una hipótesis a explorar es que el Estado-Nación empezó a cambiar de roles y reestructuró sus alianzas en estos últimos veinte años. Por una parte, rompió los acuerdos tradicionales con los sectores populares organizados, los sectores medios y los grupos empresariales nacionales, que fueron su base de legitimidad y, por otra, se alió con actores empresariales más concentrados y empresas transnacionales; esta reestructuración de las alianzas se dio paralelamente con un proceso de racionalización y modernización parcial y selectiva. **En América Latina, el Estado fue el principal agente (mediante las reformas estructurales) de vinculación de la región con los procesos de mundialización.** El resto de los actores sociales y buena parte de los actores empresariales tuvieron más bien un rol pasivo, pues estaban más interesados en mantener sus privilegios que en insertarse en los procesos de reestructuración y transformación empresarial moderna. **El resultado general fue una inserción dependiente, limitada y pasiva en los procesos de mundialización** ya que, como contraparte, los cambios vinculados a la participación en el plano de la tecnoeconomía y en el nuevo dinamismo de la sociedad-red en la era de la información fueron muy débiles y restringidos.

Vale la pena señalar que es tan cruda esta crisis en varios países de la región, que ni siquiera los umbrales mínimos de la funcionalidad

estatal –que se refieren a la protección física de los ciudadanos, a la gobernabilidad interna de los aparatos del Estado e incluso a la protección de las mismas autoridades estatales– están garantizados para el conjunto de la sociedad. Las situaciones de caos recientes ocurridas en Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia son claros ejemplos de que la falta de esta garantía del Estado puede devenir en colapso del orden democrático.

La consecuencia más importante desde la perspectiva de este análisis es una separación entre el Estado-Nación y los ciudadanos, con los correlativos problemas en los mecanismos de representación política. Da la impresión de que la crisis del Estado puede llegar a ser también una crisis del régimen y del sistema político⁸⁰.

Resulta pues ineludible plantearse nuevas formas de organización estatal asociadas con políticas de recreación del sistema político.

Los mercados globalizados pueden ser eficientes pero son inequitativos, lo que ha llevado a un aumento de la desigualdad entre países y el interior de los mismos. Por ejemplo, “la diferencia de ingreso entre el quinto de la población mundial que vive en los países más ricos y el quinto que vive en los países más pobres era de 74 a 1 en 1997, superior a la relación de 60 a 1 de 1990 y a la de 30 a 1 de 1960”⁸¹. La desigual participación de los países en la globalización se vincula con las posibilidades de cada uno de acceder a la tecnología, a los mercados económicos y financieros, y a la difusión cultural. Por otra parte, los países no compiten únicamente entre sí, sino también con empresas transnacionales cuyos beneficios y ganancias superan en diversos casos el PIB de muchos países⁸².

Estos aspectos inequitativos de la mundialización producen una gran desorganización social y económica, es decir, **mayor pobreza, y**

⁸⁰ Para una discusión pormenorizada de esta temática, puede consultarse Calderón, F, coord. (2003).

⁸¹ PNUD (1999: 3). Asimismo, “... en 1960 el 20% de la población mundial que vivía en los países más ricos tenía 30 veces el ingreso del 20% más pobre; en 1997 era 74 veces superior” (*Ibid.*, 1999: 36).

⁸² “... las empresas multinacionales... predominan en los mercados mundiales. Sus filiales extranjeras tuvieron en 1997 ventas que se estiman en 9,5 billones de dólares. Su valor agregado fue el 7% del PBI mundial en 1997, en comparación con el 5% a mediados

limitan los niveles de participación social y política, por tanto tienden a un debilitamiento de la ciudadanía y del mismo régimen democrático, que pierde legitimidad al ser incapaz de dar respuestas eficaces frente a los procesos mencionados. Las acciones emprendidas por los gobiernos nacionales en los países en vías de desarrollo para insertarse en la economía global implicaron en general duros golpes para la gran mayoría de la población, afectando sus niveles de seguridad social al reestructurarse la economía y la sociedad a través de la privatización de empresas antes nacionales y de la liberalización de los mercados asociada a la flexibilización laboral⁸³. El Estado dejó de ser un factor de integración y cohesión social, abandonando en gran medida su carácter intervencionista y las responsabilidades vinculadas a sectores como educación y salud.

Hoy los países no compiten únicamente entre sí, sino también con empresas transnacionales cuyos beneficios y ganancias superan en diversos casos el PIB de muchos países.

En el ámbito político, la mundialización asociada con los cambios culturales anotados puso en evidencia la crisis de la política, que no es capaz de adaptarse y orientar nuevos procesos. Hoy la política actúa en un espacio global, y no sólo nacional, y las distancias de los países en relación con el núcleo duro de la globalización se acortan para algunos pocos sectores privilegiados, mientras aumentan, para las mayorías nacionales, fenómenos frente a los cuales la política no acaba de recomodarse para poder dar respuestas representativas de las aspiraciones

de los años 80. Su participación en las exportaciones mundiales aumentó también, de un cuarto a fines de los años 80 a un tercio en 1995. A las multinacionales con sede en Estados Unidos corresponde más de un cuarto del PBI de Estados Unidos, 2 billones de 7,3 billones de dólares. Y las grandes multinacionales están creciendo aún más a medida que proliferan las absorciones y fusiones de empresas” (PNUD, 1999: 32).

⁸³ Este proceso no se dio de igual manera en todos los países, aunque siguió más o menos esta norma en los latinoamericanos. En el sudeste asiático el proceso de modernización e inserción en la globalización fue, contrariamente a lo dicho, liderado por Estados fuertes con un alto nivel de legitimidad (Ohno, I., comp., 1996).

de la gente. La noción del tiempo también se modificó y repercutió en este ámbito: las experiencias pasadas no resultan útiles para afrontar los tiempos que corren y la visión de futuro se desvaneció con la crisis de los grandes relatos histórico-políticos; el futuro, entonces, que era la apuesta de la política, aparece difuso. Este cambio de temporalidad hace que la política se centre sólo en el presente y pierda perspectiva de largo plazo, lo que repercute sobre la toma de decisiones y la gobernabilidad⁸⁴.

Un fenómeno que deja en evidencia la incapacidad de los actores clásicos de dar respuesta a la nueva situación es el surgimiento, durante los años 80, de **nuevos movimientos sociales que de manera puntual plantearon críticas al nuevo patrón de desarrollo**, constatando la debilidad de los clásicos movimientos sociales como los sindicatos que, en la reestructuración, perdieron poder. Esos movimientos se vincularon más a la vida cotidiana, a las discriminaciones de género, al daño ecológico, al rescate de identidades comunitarias que refuerzan el lazo social, que a la política. Sin embargo, tampoco dieron una respuesta efectiva a la crisis de la política, pues su acción desarticulada y su carácter puntual los debilitan y les impiden dar una visión más global del mundo y de la profundidad de los cambios. Con todo, está en ciernes un movimiento anti-globalización⁸⁵.

Este cambio de temporalidad hace que la política se centre sólo en el presente y pierda perspectiva de largo plazo, lo que repercute sobre la toma de decisiones y la gobernabilidad.

En esta línea centrada en la política, es interesante la idea de que **el poder se volvió poli-céntrico; la pérdida relativa de soberanía de los Estados nacionales se dio conjuntamente con un nuevo reparto de poder** entre actores transnacionales emergentes en los últimos treinta años. Estos nuevos actores generaron relaciones diferenciadas, según el caso, con los Estados nacionales; es decir, las relaciones con los

⁸⁴ Calderón, F. y Lechner, N. (1998).

⁸⁵ Garretón, M.A. (2001).

Estados organizados sobre la base de relaciones más institucionales y legítimas es diferente de las relaciones con Estados organizados sobre la base de relaciones prebendalistas donde, incluso, ellas incidieron en el aumento de los niveles de corrupción.

Existirían, así, dos ámbitos específicos que marcan la política en la globalización: uno, el de los Estados nacionales que, aunque perdieron soberanía, tienen aún cierto poder hacia dentro de sus países y en su relación con los otros Estados; dos, el de las organizaciones transnacionales (empresas multinacionales, organismos internacionales, etc.), que cada vez intervienen más, incluso en decisiones políticas, jurídicas y económicas nacionales, lo que deja en evidencia la pérdida de poder de los Estados nacionales, que se expresa en "... la internacionalización de los procesos de decisión política, las crecientes dependencias en políticas de seguridad, el tráfico de mercancías y la división del trabajo a nivel internacional"⁸⁶. Asimismo, el terrorismo y la guerra son hoy un aspecto central de la globalización en el campo de la política, aspecto que además se vincula con la modernización tecnológica, la industria de la comunicación a escala global y las frustraciones frente a una globalización económica excluyente, tema que se retomará más adelante.

Todos estos temas interfieren y modifican las relaciones entre Estado, sociedad y economía, así como entre el Estado nacional y otros organismos transnacionales, donde, como se dijo, los Estados pierden capacidad soberana, las economías dependen unas de las otras (y por supuesto las más débiles están a expensas de las más fuertes) y las sociedades generan nuevos vínculos entre ellas, abiertas a cambios interculturales.

Uno de los problemas más acuciantes en este contexto es el de las divergencias entre lo social y lo económico. **La debilidad de las políticas públicas para crear una vinculación entre ambos campos es prácticamente común a casi todos los países.** Esto está vinculado con la incapacidad del Estado y de las fuerzas políticas de producir un proyecto incluyente y participativo. En este sentido, la búsqueda de una convergencia entre los procesos productivos y aquellos vinculados a la sociabilidad, la ciudadanía social y la democratización,

⁸⁶ Beck, U. (1998: 64).

es decisiva para impulsar una dinámica del desarrollo sólidamente sostenible en el tiempo.

Todas las sociedades están viviendo fuertes eventos de cambio y es inevitable que esto continúe así. La cuestión no es rechazar el cambio global, sino abogar porque esté acompañado por un fortalecimiento de los lazos sociales y de la capacidad de convivencia y participación de la sociedad en tales cambios. Mientras más concertadas sean las políticas económicas, mayor capacidad de inclusión tendrán las sociedades y mayores chances de vivir los cambios que la economía promueve. El Estado organizado en función de la comunidad de ciudadanos cumple un rol vital al respecto.

Desde la perspectiva política, Touraine (2003), entre otros, enfatizó la importancia de una gestión consensuada de los cambios económicos y, muy especialmente, señaló que tales cambios demandan una fuerte voluntad de enfrentar los problemas de la exclusión social que, si no se resuelven en el menor tiempo posible, tienden a generar ingobernabilidad e incluso a destruir las bases de cualquier sociedad. En este sentido, la problemática más sustantiva para lograr una vinculación efectiva entre crecimiento económico y ciudadanía social está asociada con la necesaria constitución de actores políticos y sociales que puedan luchar concertadamente contra la exclusión social y la pobreza, cuyo mantenimiento y probable crecimiento tornan imposibles las chances de la misma democracia y del crecimiento económico. En todas estas opciones, el dinamismo de la ciudadanía social no descansa ni en el mercado ni en el Estado, sino en la propia sociedad y en la capacidad de sus actores de conjugar muy pragmáticamente la dinámica del mercado con la del Estado.

La problemática más sustantiva para lograr una vinculación efectiva entre crecimiento económico y ciudadanía social esta asociada con la necesaria constitución de actores políticos y sociales que puedan luchar concertadamente contra la exclusión social y la pobreza.

En las actuales condiciones de reestructuración de la economía mundial, ¿es posible asociar fecundamente productividad y competitividad con ciudadanía social?

La experiencia asiática, los planteamientos de Fajnzylber y Hirschman⁸⁷ y la crítica neo-estructuralista al neoliberalismo se basaron en un enfoque sistémico e interdisciplinario que supone que la política económica haga propio el tema de la integración social y la política social incluya la productividad, la eficacia y la eficiencia.

En este punto parece necesario retomar algunos aspectos de las reformas del Estado promovidas por las llamadas políticas neoliberales (racionalización, institucionalización, descentralización y privatización del capital), así como sus límites.

No se puede negar que el Estado tomó la iniciativa con relación a algunas de las transformaciones económicas y sociales señaladas; pero él mismo se transformó poco y de manera muy lenta respecto de los cambios que provocó. Ésa es una paradoja latinoamericana: el Estado patrimonialista-corporativo tomó iniciativas de reformas económicas e institucionales pero él, política y culturalmente, se reformó escasamente. Es, pues, una peculiaridad estatal, porque se reformó mucho menos de lo que reformó a otros. Sin embargo, aunque parciales, hubo algunas reformas exitosas en el área económica de tales Estados; entre ellas puede mencionarse las de las Contralorías y los Bancos Centrales. No hubo reformas más integrales. La emergencia de nuevas autarquías institucionales altamente concentradas en la esfera económica es un rasgo predominante del Estado actual, en el que no existe, por ejemplo, una genuina autoridad social o un eficiente control social de la corrupción. Lo social no es considerado un fin del desarrollo, sino que está más bien subordinado a lo económico.

El Estado patrimonialista-corporativo tomó iniciativas de reformas económicas e institucionales, pero él, política y culturalmente, se reformó escasamente.

Por otra parte, es importante reconocer que algo se avanzó en el plano político-institucional. Obviamente, si se compara la realidad

⁸⁷ Ver, entre otros, Fajnzylber, F. (1987) y Hirschman, A. (1986).

latinoamericana actual con su pasado, existen avances. Sin embargo, la práctica política y la cultura clientelar y patrimonialista no sólo se mantuvieron, sino que se ampliaron a lo largo de estos años de democracia delegativa y de reforma económica limitada. **En América Latina se inventó el “populismo neoliberal”.**

En varios estudios se constata que el peso del Estado es decisivo tanto para la integración social y el funcionamiento interno de la economía como para el posicionamiento de los distintos países en la dinámica global⁸⁸. **“El Estado, como los mercados, debería estar orientado por el público. Los dos deberían trabajar en tándem y el público debería tener suficientes poderes para controlar a ambos en forma eficaz. Podría hacerlo mediante la participación en el gobierno o en su calidad de productores y consumidores, o en muchos casos mediante organizaciones populares u organizaciones no gubernamentales”**⁸⁹. “Los mercados favorables al público le permiten participar plenamente de su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. Para que los mercados estén al servicio de la gente y no la gente al servicio de los mercados, hacen falta varias medidas concretas”⁹⁰. Entre ellas, como destaca PNUD (1993), figuran las relativas a condiciones previas (inversión en desarrollo humano, crédito a los pobres, acceso a la información, etc.), a condiciones concomitantes (estabilidad macroeconómica, régimen fiscal justo, eliminación de controles y reglamentaciones arbitrarias, etc.), a medidas de corrección (protección de la competencia, protección a los consumidores, a los trabajadores, al medio ambiente, etc.) y a redes de seguridad social.

También se constata que, a pesar de una fuerte ideología anti-estatal global, el proteccionismo internacional es mucho más fuerte y real que la lógica ideológica de la apertura neoliberal en el funcionamiento de las economías modernas. Asimismo, los estudios señalan que si bien es necesaria una modernización y una reforma del “Estado empresario”, es también

⁸⁸ Sobre estas medidas véase PNUD (1993: 31, Box 3.1). Para un mayor análisis de la relación entre crecimiento económico y Estado y sobre el enfoque de las políticas públicas desde el punto de vista del desarrollo humano, véase PNUD, 1996 (especialmente Caps. 2 y 3). Para una visión del consumo y del desarrollo a partir de una óptica pública, véase PNUD (1998).

⁸⁹ PNUD (1993: 53).

⁹⁰ PNUD (1993: 37).

urgente reconocer la presencia de una fuerte estructura monopólica prevaleciente en el funcionamiento de los mercados que limita seriamente la competencia entre las empresas.⁹¹ En tal sentido, son notables las experiencias de los Estados del Japón y de los países del sudeste asiático⁹².

Estos ejemplos demuestran que es importante relativizar los juicios y las ideologías absolutistas, y tratar de entender cómo están funcionando realmente el Estado y el mercado, para determinar cuáles son las necesidades de cambio estatal y de mercado en una sociedad particular y cuál es la dinámica que enfrentan en un mundo cada vez más globalizado.

Dadas las tendencias irregulares del acelerado y crecientemente complejo desarrollo de una economía altamente competitiva, de la constante diferenciación de las sociedades y de las frecuentes crisis de legitimidad y gobernabilidad del Estado, parece ser que un rasgo básico de la relación entre Estado, sociedad y economía es una suerte de asincronía estructural creciente. Es decir, existe un desajuste entre los cambios acelerados en la economía y en la sociedad y la persistencia de una pesada y lenta lógica política estatal tradicional, esbozada en párrafos anteriores. Es fundamental reconstituir el Estado en función de una orientación que vaya más allá de las lógicas corporativas preexistentes (sobre todo en el plano político) y de las visiones ultraeconómicas y pragmáticas del llamado “Estado neoliberal”.

¿Es posible, entonces, construir democracias estables en medio de la crisis, el ajuste y el cambio impuesto desde afuera? ¿Cómo fortalecer la democracia con Estados cada vez más débiles frente al mercado externo e incapaces de satisfacer mínimas demandas de la población? Porque, en definitiva, ¿acaso el proceso de redemocratización no consiste en crear permanentemente una convivencia democrática que permita, a la vez, la auto-gobernabilidad de la sociedad y, en especial, la gobernabilidad de la economía? ¿Es posible renovar el sistema político en función de una auténtica capacidad de inclusión de actores sociopolíticos en el sistema de toma de decisiones?

⁹¹ Un ejemplo ilustrativo es el caso de la Inglaterra de Margareth Thatcher, donde, según *El economista* de junio de 1997, en los 18 años de su gobierno el PIB estatal sólo se redujo de 43% a 42%. Así, con un discurso liberal se mantuvo el peso del Estado en la sociedad y la economía.

⁹² Véase al respecto: Ohno, I., comp. (1996), PNUD (1996), World Bank (1993), Lee, E. (1998), López, V. (1998), Aoki, M. (1996).

Seguramente, estas preguntas nos lleven a plantear la problemática de la articulación posible entre Estado, actores sociales y sistema político. Quizá aquí es importante aclarar qué chances de articulación entre Estado y sistema político existen en una sociedad democrática. Indudablemente, esto significaría que el Estado **no concentre en forma absoluta las decisiones; no se encierre sobre sí mismo y organice monopólicamente la vida social**. El Estado, en un sistema democrático, tendría que estar sometido cada vez más a las demandas políticas de la sociedad y de sus actores, que progresivamente provendrían de un sistema de decisiones políticas públicas. El Estado tendría nuevas formas de comunicación con la sociedad civil a través del sistema político. En este sentido, quizás el desafío político del futuro consista en no confundir más poder político con poder estatal.

¿Acaso el proceso de redemocratización no consiste en crear permanentemente una convivencia democrática que permita, a la vez, la auto-gobernabilidad de la sociedad y, en especial, la gobernabilidad de la economía?

En este contexto, se trataría de valorizar al sistema político en la comunidad de ciudadanos como la instancia posible de creación de una escena pública, ni meramente estatal ni puramente privada. Una escena política que sea especialmente un espacio de manifestación de conflictos, donde la sociedad exprese su unidad y diversidad. Sin embargo, esto plantea el tema de la reforma del Estado y la imprescindible necesidad de fortalecerlo, tanto en el ámbito interno como en el marco internacional.

Probablemente, el desafío de los procesos de democratización y desarrollo en las actuales circunstancias latinoamericanas consista en articular las necesarias transformaciones del proceso político institucional con la imprescindible necesidad de fortalecer y crear **un genuino Estado en función de lo público**.

El nuevo Estado “híbrido” se libera de las clásicas obligaciones propias del Estado de Bienestar periférico y profundiza los efectos

negativos de la diferenciación social. El rol protagónico del mercado impone una comprensión de los individuos en tanto consumidores volcados al ámbito privado, antes que como ciudadanos con capacidad para ejercer sus derechos y, entonces, los lazos de solidaridad social se debilitan. En realidad, como se viene argumentando, los procesos de modernización y/o ajuste estructural tienden a generar un tremendo desfase entre un dinamismo estatal cada vez más reducido en el plano económico y social y el mantenimiento de prácticas clientelares y patrimonialistas en la relación entre Estado y sociedad. Éste es, sin lugar a dudas, un aspecto central para explicar las características fantasmagóricas de los conflictos sociales de la región: la gente defiende con fuerza un tipo de relación con el Estado que ya no existe estructuralmente y los gobernantes actúan como si éste existiera. El fenómeno se agudiza por la ausencia de propuestas políticas de salida. Estamos, en la región, frente a la emergencia de una suerte de “sociedad-riesgo periférica”; o sea, de riesgos internos con escasos niveles de capital social e institucional.

En la actualidad, los sistemas políticos se encuentran retrasados respecto del acelerado dinamismo de los cambios que experimenta la sociedad. Uno de los indicadores más sobresalientes en este sentido es que, a pesar de que la sociedad latinoamericana –como han mostrado variadas encuestas– valora y defiende la democracia, se siente crecientemente defraudada por la ineficacia e ineficiencia del sistema político. Duda cada vez más de la legitimidad de éste para representar sus intereses, a la vez que demanda mayores niveles de eficiencia y efectividad al Estado y la generación de espacios públicos para la participación, el diálogo y la deliberación.

La sociedad latinoamericana se siente crecientemente defraudada por la ineficacia e ineficiencia del sistema político.

Sin embargo, a pesar de que varios de los problemas están ciertamente vinculados con problemas de funcionamiento del sistema, no se puede decir que el problema se relacione solamente con la crisis de legitimidad de los partidos políticos, con la capacidad de gestión del

gobierno o con la debilidad institucional crónica que caracteriza a la región, sino que estos procesos –como se ha afirmado– responden más bien a factores de carácter cultural relativos a una creciente complejización de la sociedad a escala global, de la cual la región no está al margen.

Como consecuencia de todo esto, el lugar de la política como orientadora del sentido de las aspiraciones sociales y de la propia acción social va perdiendo aceleradamente centralidad. Lechner (1986 y 2002) se refiere a la creciente debilidad de la capacidad de lo político para representar lo social. No sólo se debilitan los lazos de pertenencia de los ciudadanos a la comunidad, sino que además aquéllos se sienten cada vez más ajenos a la comunidad política. En este ámbito, invocar al pluralismo supone un campo público de interacción política que no existe o que está, por el momento, debilitado. La ausencia de un campo real de interacción política supone una fragmentación o anomalía política creciente. Consiguientemente, se hace evidente una mayor distancia entre identidad cultural e identidad ciudadana. En el caso particular de Chile, se habla de **una desafección ciudadana como resultado de una privatización económica**, donde los asuntos públicos pasaron a ser asuntos particulares que se alejan de la construcción de compromisos colectivos⁹³. En el caso de Bolivia, la ausencia o la debilidad de espacios institucionales interactivos conduce nuevamente a la política en las calles, o sea al conflicto directo, pues no bastan reformas lúcidas si no están acompañadas por la construcción de espacios públicos de negociación, o de actores con capacidad autónoma para llegar a acuerdos institucionalizados⁹⁴.

Resulta fundamental en términos de ciudadanía re-trabajar la cuestión de la exclusión social y la pobreza. Los procesos de mundialización-modernización implicaron un incremento enorme de las complejidades sociales, con la emergencia de una serie de nuevos mecanismos de diferenciación social que tienden a romper la idea de unidad de la vida social. **Es tan intenso y acelerado el dinamismo de la diferenciación social que incluso se empieza a perder de vista la idea de sociedad.** Los procesos de cambio están abiertos y tienen múltiples sentidos; la

93 PNUD-Chile (1998).

94 PNUD-Bolivia (2002).

incertidumbre social es cada vez más generalizada. Algunos de los rasgos sobresalientes de estos procesos de complejización de lo social son:

a) El incremento de las brechas sociales en todas partes, no sólo en términos interclasistas o intranacionales, sino también al interior de las diversas categorías socio-ocupacionales.

b) Los grandes movimientos colectivos, como el obrero, que sufrieron una importante pérdida de fuerza; sin embargo, no fueron reemplazados por otros y más bien se desarrolla una tendencia hacia la fragmentación y al monismo en la acción colectiva. Paradójicamente los actores sociales a la vez de multiplicarse también se debilitan.

c) La percepción a lo largo del mundo de un sentimiento generalizado de malestar subjetivo cotidiano frente a los procesos de cambio. El lazo social tiende a debilitarse en todas partes y la crisis de valores como los de sociabilidad, tolerancia y solidaridad es transversal a todas las capas sociales. En síntesis el centro social tiende a desaparecer y, aparentemente, estaríamos ante la emergencia de sociedades poli-céntricas.

A estos procesos se suman otros no menos complejos referidos a un redimensionamiento espacial y temporal. La política ya no opera sólo a escala nacional sino también a escala global, al mismo tiempo que cobran relevancia los problemas de escala local.

Asimismo, vale la pena insistir en que, de acuerdo con el nuevo sentido del tiempo, la noción de futuro progresivo –tan central para la orientación de la acción política– se debilita, mientras la idea de presente se fortalece, encerrando a la política en la esfera de lo inmediato y contingente. Se desbarata, simultáneamente, su anterior papel de orientadora de la construcción simbólica del futuro⁹⁵.

Posiblemente resulte fundamental, en el plano de las ideas, pensar en nuevos conceptos de igualdad social más pertinentes para sociedades complejas altamente internacionalizadas como las de América Latina. Parece fundamental resignificar valores y buscar una ética que coloque la cuestión de la justicia social como tema central y lo haga en función de las características pluralistas de nuestras sociedades. Y así, quizás, sea posible que la idea de justicia sea el resultado de una construcción colectiva en la misma comunidad política. En esta lógica la

95 Lechner, N. (2002).

pregunta sería: ¿cómo es actualmente y cómo sería deseable que fuera la construcción de las nociones de igualdad y de justicia en nuestras sociedades y cuán relevantes son respecto de la idea de democracia igualitaria que se defiende en el texto?

Resulta fundamental pensar en nuevos conceptos de igualdad social más pertinentes para sociedades complejas altamente internacionalizadas.

Cabe insistir en que desde los años 80 gran parte de los países latinoamericanos inició reformas del Estado, generalmente de inspiración liberal. Con estas reformas se aspiraba a despolitizar la economía mediante la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados, la reducción del crónico déficit fiscal, la descentralización del aparato estatal, la autonomía de la política monetaria, la descentralización, etc. Las medidas tuvieron efectos positivos pues limitaron el manejo discrecional de la política económica y de las estrategias rentistas del Estado patrimonialista corporativo. En esos años se hizo explícito el fin del primado de la política sobre la economía y la sociedad.

Ello no significa, empero, que se haya prescindido de la política. En realidad, ella actuó curiosamente, pues basta recordar que ante la debilidad de los actores sociales, sobre todo empresariales, el que hizo las reformas anti-estatales fue el mismo Estado. Con todo, las reformas anotadas no lograron estructurar un nuevo tipo de Estado y sólo abrieron un proceso de cambios que hasta ahora es estructuralmente inconcluso. El “nuevo” Estado responde más al nuevo pacto de dominación que a la nascente realidad sociocultural y económica que vive la región.

La reorganización del Estado, en una visión sistémica –y según todo lo señalado–, tendría que tomar en cuenta al menos tres elementos. En primer lugar, que la inserción en los mercados mundiales, meta principal de la transformación económica, se rige por un paradigma de competitividad auténtica; o, dicho de otro modo, que la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales, institucionales y gerenciales de un

país para combinar un vasto conjunto de factores económicos y no económicos y para articular, además, la diversidad de actores. La competitividad de un país supone, pues, una actualización del Estado nacional como una de las instancias fundamentales de coordinación de los diversos procesos sociales.

De esta competitividad se desprende, en segundo lugar, la relevancia de la inclusión social. Precisamente los efectos socialmente excluyentes de las políticas de ajuste y del mercado otorgaron un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social de una sociedad. Considerando el aumento de las desigualdades sociales y el riesgo creciente de explosiones violentas, la reformulación del Estado y de las políticas sociales representa hoy un tema estratégico para el nuevo desarrollo y para la misma competitividad de las empresas. En tercer lugar, la nueva conciencia ciudadana, al igual que la política, requiere mayor cooperación entre ciudadanos, los que a su vez reclaman al Estado mayor participación. Un ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía presupone ante todo un Estado de derecho, pero también un acceso equitativo a los servicios públicos y a una burocracia razonablemente eficiente y respetuosa de la dignidad de las personas.

Los efectos socialmente excluyentes de las políticas de ajuste y del mercado otorgaron un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social de una sociedad.

El Estado, en un régimen democrático, no se identifica con el mercado; su función es proteger y fomentar la participación de los ciudadanos. El Estado, en un mundo globalizado, debe potenciar la capacidad de sus ciudadanos tanto en el plano “técnico-instrumental” –es decir, del manejo de los nuevos códigos de conocimiento–, como en el de la “socialización democrática”, referida a instituciones, a valores sustantivos, al reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y a la comprensión de la democracia como referente de la acción política estatal.

En este marco se sitúa la reforma del Estado; ella debería abarcar no sólo la redefinición de los ámbitos clásicos de la intervención estatal, sino también el desarrollo de un nuevo instrumento institucional, es decir, de entes reguladores, supervisores, comisiones anti-monopólicas, etc. El Estado se debe dotar de una red de instituciones de derecho público que, sin ser mecánicamente estatales, aseguren el funcionamiento del Estado y del mercado. Siendo un paso importante, aun así resulta insuficiente, pues el economicismo reinante hace perder de vista la dimensión cultural de la gobernabilidad democrática y el peso decisivo de la política en la economía; ésta depende, en buena parte, de que las representaciones colectivas acerca del orden y de los sentimientos de la comunidad puedan expresarse en la política. En este sentido, el Estado debe tomar en cuenta el ordenamiento simbólico de la convivencia social⁹⁶.

Se trata de constituir un nuevo Estado en función de lo público. Un Estado que, en forma transparente, genere condiciones para que la sociedad se desarrolle y busque la deliberación y la integración de los ciudadanos, independientemente de sus condiciones socioculturales, en una sola comunidad política, pero que a la vez tenga por meta que éstos puedan convivir con una responsabilidad nacional compartida. Y convivir hoy en América Latina significa buscar y redefinir colectivamente la justicia social. El Estado, como resultado de un nuevo acuerdo social, debe buscar que todos los ciudadanos tengan una vida digna y su subsistencia asegurada; además, debe frenar el brutal crecimiento de las brechas sociales existentes. Ello, desde luego, también supone que debe velar por la existencia de reglas del juego claras y estables en la relación entre empresarios y trabajadores, y compatibles con una economía competitiva. En el fondo, lo que se está argumentando aquí es la insoslayable necesidad de que los ciudadanos puedan rediscutir el sentido de la Nación en un mundo fatalmente globalizado.

Se trata de constituir un nuevo Estado en función de lo público.

⁹⁶ Steinmetz, 6, ed. (1999).

El Estado en función de lo público no es privado ni estatal; es un Estado que potencia la capacidad de acción de los actores del desarrollo y que busca participar y satisfacer los acuerdos que emergen de las experiencias deliberativas. Esta óptica debería contemplar la necesidad de la creación de esa suerte de Estado “bisagra”, cuya acción, en lo interno, se subordine a una dinámica pública deliberante y a la vez busque actuar en la inclusión social y, en lo externo, se oriente a posicionar al país y su economía en la globalización. En este enfoque, Estado y sociedad desarrollan prácticas y estrategias de cooperación en función del bien común con una fuerte dosis de realismo deliberativo.

BIBLIOGRAFÍA

Aoki, Masahiko *et al.*, ed. (1996). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.

Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.

Calderón, Fernando, coord. (2003). *Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, PNUD-Bolivia.

Cardoso, Fernando (2004). “Consideraciones sobre la reforma del Estado y gobernabilidad democrática”. Presentación ante la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores BID-IIC, Seminario “Nuevas fronteras de la reforma del Estado”. Departamento de Desarrollo Sostenible - División del Estado, gobernabilidad y sociedad civil (BID). Lima, marzo de 2004.

Calderón, Fernando y Lechner, Norbert (1998). *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural.

Garretón, Manuel Antonio (2001). “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”. En: CEPAL, *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fajnzylber, Fernando (1987). “De la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”. En CLACSO

(1988), *Imágenes desconocidas. La modernidad en la encrucijada postmoderna*. Buenos Aires: CLACSO.

Hirschman, Albert (1986). "On Democracy in Latin America". *New York Review of Books* (10/04/86).

Lechner, Norbert (1986). "El realismo político: una cuestión de tiempo". En Lechner, Norbert, comp., *¿Qué es el realismo en política?* Santiago de Chile: Catálogos.

Lechner, Norbert (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Lom: Santiago de Chile.

Lee, Eun-Jeung (1998). "¿Valores asiáticos como ideal de civilización?". En *Nueva Sociedad*, Nº 155. Caracas.

López, Víctor (1998). "La crisis asiática y los cambios globales". En *Nueva Sociedad*, Nº 155. Caracas.

Ohno, Izumi, comp. (1996). "Beyond the 'East Asian Miracle': an Asian View". En *Discussion Papers Series Nº 5*, Office of Development Studies, UNDP, Nueva York.

PNUD (1993). *Informe de desarrollo humano 1993*. Madrid: PNUD-CIDEAL.

PNUD (1996). *Informe sobre el desarrollo humano 1996*. Madrid: Mundi-Prensa.

PNUD (1998). *Informe sobre el desarrollo humano 1998*. Madrid: Mundi-Prensa.

PNUD (1999). *Informe sobre el desarrollo humano 1999*. Madrid: Mundi-Prensa.

PNUD-Bolivia (2002). *Desarrollo humano en Bolivia, 2002*. La Paz: PNUD.

PNUD-Chile (1998). *Desarrollo humano en Chile, 1998: Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: PNUD.

Steinmetz, George, ed. (1999). *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*. Cornell University Press.

Touraine, Alain (2003). "Revoluciones del siglo xx: la nación en la globalización". En: PNUD/FES-ILDIS/ASDI/Plural, *Tenemos pechos de bronce... Revoluciones del siglo XX. Homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana*. La Paz: PNUD/FES-ILDIS/Plural.

World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington-New York: World Bank-Oxford University Press.

■ *El impacto de las políticas de liberalización económica de los años 90, a escala global, sobre los procesos de democratización permite distinguir formas posibles de convergencia entre estabilidad macroeconómica y estabilidad política, desarrollo económico y control democrático. El espacio de maniobra de los gobernantes en el plano doméstico estaría dado por la existencia de puntos de conciliación posible entre la búsqueda de la credibilidad financiera externa y la necesidad de satisfacer las demandas de los electorados. La experiencia reciente de Brasil ilustra sobre las capacidades del Estado y del gobierno en la gestión y absorción de las crisis motivadas por los “choques externos”. Más precisamente, por las reglas que orientan los ajustes de las democracias emergentes a los requerimientos de la “arquitectura financiera internacional”.*

LOURDES SOLA

Politóloga brasileña. Profesora de Ciencia Política de la Universidad de San Pablo, se ha doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Oxford. Además, se desempeña como consultora política.

Democratización, Estado e integración a la economía global. ¿Cuál es el lugar de la política democrática?

La experiencia brasileña en perspectiva

LOURDES SOLA

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría, las políticas de liberalización económica ganaron un nuevo impulso, y consolidaron la tendencia hacia el establecimiento de un conjunto de normas globales que han venido operando de forma casi irresistible. Al mismo tiempo, muchos viejos y nuevos Estados emprendieron un proceso de democratización, que alcanzó gran amplitud geográfica.

Una de las características distintivas de los procesos contemporáneos de cambio social es la combinación de estas dos dimensiones, económica y política, que justifica hablar sobre un verdadero “cambio de época”. Éste se encuentra relacionado con las incertidumbres y turbulencias a las que se vienen enfrentando las democracias emergentes de América Latina. **Uno de los desafíos centrales que se presenta a los países latinoamericanos en este contexto es que, al mismo tiempo que se le confiere más poder político al electorado al interior de cada Estado, tiene lugar la transferencia de mayor poder económico y financiero de las autoridades políticas nacionales hacia los mercados globales.**

Paralelamente, desde fines de los años 80 y con mayor énfasis en los 90, la estabilidad económica se ha convertido en un “bien público”

para el electorado de estos países,⁹⁷ transformándose en un nuevo criterio de legitimación, de desempeño político y de gobernabilidad a partir del cual son juzgados los mandatarios, las elites gubernamentales y la clase política.

Una de las características distintivas de los procesos contemporáneos de cambio social es la combinación de estas dos dimensiones, económica y política, que justifica hablar sobre un verdadero “cambio de época”.

De aquí surge un segundo desafío para las democracias latinoamericanas: **los gobiernos dependen del acceso a los mercados internacionales de capital para mantener la estabilidad económica, y ésta, a su vez, es necesaria para responder a otras demandas como el desarrollo económico, que el electorado suele asociar con la democracia.**

La tarea de redimensionar las relaciones entre Estado y democracia en América Latina pasa por enfrentar una problemática de alta complejidad. **Si se tienen en cuenta las aspiraciones sociales relacionadas con la democratización, debe reconocerse que el diseño y la gestión de un sistema de instituciones capaces de otorgarles credibilidad a los mercados pasa a tener alta prioridad política.**⁹⁸

A su vez, la experiencia reciente indica que las estrategias institucionales de “construcción de confianza” no han podido amortiguar el impacto negativo de las sucesivas crisis externas a las que quedaron expuestas las economías latinoamericanas tras su integración a la economía global. La disciplina de los mercados se ejerce de forma indiferente a la legitimidad de las instituciones democráticas,

⁹⁷ Esto ha ocurrido especialmente en países tradicionalmente expuestos a la alta inflación o a la hiperinflación, como Brasil, Argentina y Bolivia.

⁹⁸ Laurence Whitehead, “O delicado equilíbrio entre credibilidade financeira e responsabilização política – Reestruturando a autoridade monetária em novas democracias”. En Lourdes Sola, Eduardo Kugelmas y Laurence Whitehead, eds., *Banco Central, Autoridade Política e Democratização. Um Equilíbrio Delicado*. Rio de Janeiro, FGV, 2002.

así como a los efectos de la recesión y a la profundización de la exclusión social.

¿Cuál es el margen de acción del Estado sobre el *modus operandi* de sus mercados domésticos internacionalizados, y en qué condiciones es posible compatibilizarlo con las demandas de su electorado?

La hipótesis de la coherencia democrática y el sistema Post-Bretton Woods: pautas para el análisis

Actualmente, la “arquitectura financiera”⁹⁹ internacional se encuentra signada por normas de funcionamiento y de ajuste (liberalización de los mercados, movilidad de capitales, etc.) acuñadas por las democracias dominantes (del Grupo de los 7) a partir de la primera crisis del acuerdo de Bretton Woods (1945-1971). Este sistema está caracterizado por un escenario de equilibrio inestable, que se vio potenciado a partir de la conversión de muchas de las economías emergentes en democracias de masa.¹⁰⁰

A juzgar por los efectos ya probados de la integración de las economías emergentes de la región a la economía global (la volatilidad y las sucesivas turbulencias motivadas por choques exógenos), conciliar la conquista de la credibilidad financiera en el plano internacional con las demandas del electorado en América Latina parecerían ser dos objetivos incompatibles. La desregulación de los mercados financieros locales en combinación con el libre flujo de capitales continúa siendo una de las reglas de ajuste (y de acceso a la liquidez internacional) indisociable de la actual “arquitectura” financiera. Bajo

⁹⁹ Se utiliza entre comillas la expresión “arquitectura financiera” compartiendo la crítica de Whitehead al uso de esa metáfora para calificar el sistema financiero internacional, sea el actual o el futuro. Ver Whitehead, “Of bubbles and buildings: Financial architecture in a liberal democratic era”. En Leslie Armijo, *Debating the Global Financial Architecture*. Albany, State University of New York Press, 2002, págs. 2-62. Ver también, Lourdes Sola, Eduardo Kugelmas y Laurence Whitehead, “Democratização, Estado e Autoridade Monetária num mundo globalizado”. En Lourdes Sola, Eduardo Kugelmas y Laurence Whitehead, *Banco Central, Autoridade Política e Democratização. Um equilíbrio Delicado*. Río de Janeiro, FGV, 2002.

¹⁰⁰ Leslie Elliott Armijo, “The terms of the debate: What’s democracy got to do with it?”. En Leslie E. Armijo, ob. cit.

el sistema Post-Bretton Woods (PBW) las asimetrías de poder limitan la participación activa de los Estados democráticos emergentes en el proceso de definición de las normas relevantes.

Sin embargo, el lugar de la política democrática puede ser analizado desde otro punto de vista: desde el **diagnóstico crítico** sobre el desempeño problemático, pasado y futuro, del sistema internacional al que las economías latinoamericanas se encuentran integradas. Así, el espacio de maniobra de los gobernantes en el plano doméstico existe en la medida en que se encuentren puntos de convergencia entre la búsqueda de credibilidad internacional y la necesidad de satisfacer las demandas del electorado. Aunque este margen es, y seguirá siendo, parcial en tanto y en cuanto no haya cambios importantes en el sistema de poder subyacente al acuerdo PBW.

Conciliar la conquista de la credibilidad financiera en el plano internacional con las demandas del electorado en América Latina parecerían ser dos objetivos incompatibles.

La característica relevante del acuerdo de Bretton Woods fue el establecimiento de un conjunto de reglas y de instituciones nuevas por las cuales se atendían las exigencias de ajuste, generación de liquidez y gestión de las crisis capitalistas internacionales (funciones necesarias de toda y cualquier “arquitectura financiera” estable) de forma de eliminar la eventualidad de choques cuyos efectos domésticos serían implosivos ante la emergencia de un electorado de masas en los países centrales.

Existe una discrepancia fundamental entre la nueva realidad política caracterizada por la integración económica y financiera de democracias emergentes y las reglas de ajuste que les son impuestas por el *modus operandi* de la “arquitectura financiera” internacional.¹⁰¹

101 Éste es el argumento central de la “hipótesis de la coherencia democrática”, desarrollado por Leslie Armijo, que se ocupa de las turbulencias y de la inestabilidad intrínsecas al acuerdo de PBW y, en términos más generales, de las causas del fracaso o del éxito de “arquitecturas financieras” anteriores, a partir de las condiciones políticas domésticas de los *players* internacionales. Reformula el modo por el cual los economistas como Barry Eichengreen y Beth

Por un lado, el acceso de los gobiernos a los capitales internacionales está condicionado a la obtención de la credibilidad financiera, cuya conquista pasa por la desregulación de los mercados domésticos y por el libre flujo de capitales como principales mecanismos de ajuste. La forma de integración, por lo tanto, lleva a una creciente exposición a crisis exógenas.

Por otro, **el proceso de democratización en algunas de las grandes economías emergentes introdujo en la escena política doméstica un electorado de masas caracterizado por una baja tolerancia a la inestabilidad y a las trayectorias recesivas de la economía provocadas por el alto grado de exposición a los “choques externos”**. La tolerancia de la población a choques exógenos depende de la amplitud de la *constituency* de los líderes políticos nacionales y de la forma en que opera el sistema político (democrático o autoritario).

Mientras el número de actores políticos relevantes se limite a la clase política, mandatarios y líderes políticos tendrán incentivos para crear y hacer valer un marco regulador con mecanismos amortiguadores de los impactos periódicos (limitado a los actores políticos relevantes y en detrimento de aquellos que carecen de voz política activa). Estos mecanismos son socialmente selectivos y, por lo tanto, excluyentes, coherentes con un sistema político elitista. Su eficacia para mandatarios y para líderes nacionales se agota, a medida que emerge un electorado de masas y se perfeccionan los mecanismos institucionales de control democrático. Con la democratización cambia el sistema de incentivos al modificarse la composición y la preferencia del grupo de actores políticos activos. Para los políticos nacionales, se trata de ofrecer un ambiente macroeconómico relativamente estable y capaz también de atender a las necesidades materiales del conjunto ampliado de actores.

Simmons integran el análisis político a su análisis de las causas de la inviabilidad del patrón oro en el período de entreguerras. Es a partir de allí que ambos sitúan la articulación de un nuevo acuerdo internacional negociado entre aquellos *players*, que culminó en el sistema de Bretton Woods. Demuestran que ese resultado pasó por la mutación en el régimen político doméstico de los países pertinentes, que representó una restricción decisiva al retorno al patrón anterior. De allí, la formación negociada del sistema BW.

La tolerancia de la población a choques exógenos depende de la amplitud de la *constituency* de los líderes políticos nacionales y de la forma en que opera el sistema político (democrático o autoritario).

En síntesis, se pueden derivar **tres pautas para el análisis de las relaciones Estado/sociedad en un contexto de democratización:**

1. En un marco regulador políticamente coherente, con un número limitado de actores políticamente relevantes, los mecanismos de protección selectiva no son más que la contracara de un sistema de privilegios, de exclusión política y de participación política limitada. Sin embargo, resulta inconcebible instituir un marco regulador capaz de proteger a todos los electores contra la inestabilidad generada por las condiciones macroeconómicas globales.

2. En el plano internacional, los efectos del proceso de integración de las democracias de masas al capitalismo global traen al centro de la escena el carácter precario del acuerdo Post-Bretton Woods. En ese nivel, se trata de un equilibrio cada vez más inestable, mientras no sea políticamente factible reformularlo sobre otras bases, más representativas, negociadas e inclusivas.

3. Para los países de la región, los mecanismos de ajuste y de acceso a la liquidez internacional dependen primordialmente de condiciones políticas domésticas, que son específicas y variables. La cuestión es si éstas facilitan o no la obtención de ese delicado equilibrio entre un marco regulador coherente con la incorporación y las demandas de un electorado de masas, y la credibilidad indispensable para el acceso a los capitales internacionales.

Respecto del conflicto entre la credibilidad financiera y la *accountability* del electorado de masas dentro de las restricciones internacionales ya expuestas, resulta posible y crucial la formación de puntos de convergencia entre estos objetivos conflictivos. Estos espacios

de conciliación son posibles gracias a que las elecciones regulares –en condiciones de sufragio universal– ofrecen a los gobernantes fuertes incentivos para evitar períodos prolongados de inflación (y de crecimiento sobre bases inflacionarias, como sucedió ya en el pasado). Estos incentivos se producen a raíz de la intolerancia social hacia la discriminación implícita en el sistema de protección selectiva contra choques y turbulencias, garantizada a un grupo de actores políticos a través de un marco regulador sesgado.

Por otra parte, la estabilidad económica y política, junto con las instituciones correspondientes para su concreción, constituyen un criterio de desempeño crucial en la escena internacional. Desde ese punto de vista, es posible hablar sobre el **potencial** de la **democracia de masas como una restricción habilitadora** para la construcción institucional de mecanismos de ajuste más eficaces que los actualmente vigentes en el esquema financiero mundial.

Se trata de un equilibrio muy delicado cuya conquista pasa por la construcción de instituciones relevantes para el diseño e implementación de un nuevo marco regulador compatible con el *ethos* igualitario emergente. Ese proceso requiere una gran dosis de *statecraft* que sea viable en el supuesto de que su eficacia política resida en la legitimidad (incluso procesal) resultante de instituciones socialmente establecidas. Para ello, deben darse dos prerequisites: 1) que las elites gubernamentales propugnen el carácter inevitablemente sub-óptimo de las políticas macroeconómicas relevantes; 2) que la reconstrucción del nuevo marco regulador, ya en curso, sea conducida de modo que admita soluciones también sub-óptimas en lo que se refiere a los objetivos normativos de equidad.

Se trata de un equilibrio muy delicado cuya conquista pasa por la construcción de instituciones relevantes para el diseño e implementación de un nuevo marco regulador compatible con el *ethos* igualitario emergente.

Análisis de la experiencia brasileña en perspectiva latinoamericana

La experiencia brasileña puede ser estudiada como un caso extremo del marco regulador sesgado en el contexto de Bretton Woods y Post-Bretton Woods. Crucial para este análisis, que se presenta bajo la forma de tesis, es el diagnóstico de la crisis del Estado.¹⁰²

Tesis 1. El activismo económico y político del Estado brasileño, de 1930 al choque externo de 1982, corresponde a múltiples versiones de un marco regulador sesgado de larga duración.

Éstas tienen en común dos características, además de las diferencias de régimen político, que son: la funcionalidad de la inflación crónica para el proceso de acumulación de capital y la efectividad del marco regulador para promover el crecimiento acelerado, con algunos brotes periódicos de inflación alta o de hiperinflación cuando dicha funcionalidad se agotaba. Esas características valen para la democracia populista de 1945-64, así como para el régimen autoritario.¹⁰³ En el primer caso, se explica por los incentivos políticos a los mandatarios en cuanto al acomodo de los intereses de un grupo de elites económicas, clases medias y trabajadores urbanos organizados (un círculo comparativamente pequeño, social y políticamente excluyente de los trabajadores rurales y de los analfabetos en general).

Los marcos reguladores reconstruidos a lo largo del régimen autoritario profundizaron aun más el carácter sesgado y concentrador del sistema de incentivos para acomodar los intereses de un grupo restringido.¹⁰⁴ La indexación generalizada, instituyendo diferentes reglas de corrección de

102 Esa rápida presentación, en forma de tesis, recoge argumentos que he desarrollado en libros y artículos, combinada con la de los colegas que integran el Grupo de Investigaciones de Unidad Temática, financiado por la Fapesp, que coordino, cuyo tema es *A Construção Política da Autoridade Monetária, Governabilidade e Controle Democrático em Contexto de Globalização*. O Brasil em Perspectiva Latinoamericana.

103 Para la actuación de las burocracias estatales en este proceso redistributivo, durante la democracia de 1945-64, ver Lourdes Sola, *Idéias econômicas, Decisões políticas. Desenvolvimento, estabilidade, Populismo*. São Paulo, Edusp, 1998.

104 Este argumento está desarrollado en Leslie Elliott Armijo, *Mass democracy. The real reason Brazil ended inflation, paper* preparado para la "Conference on Central Banking Institutions", en Brasil, Turquía y otros países de mercados emergentes, febrero, 26 y 27, 2002.

la inflación para diferentes grupos sociales –y para los ingresos del Estado– con distintas periodicidades, fue la innovación institucional que mejor condensa esa estrategia.

Una de las razones de su eficacia económica fue justamente la posibilidad de reestructurar las formas de financiación y gastos del Estado como promotor del crecimiento y de sus actividades empresarias. El denominador común de ambos regímenes es el activismo de los agentes del Estado en el proceso de distribución y redistribución de incentivos y de penalidades entre los actores domésticos.

Tesis 2. La forma por la cual el choque de 1982 y la crisis de la deuda externa incidieron en las condiciones económicas de los diferentes países depende de las opciones de política económica en la fase inmediatamente anterior.

En el caso de Brasil, determinó un cambio de ruta decisivo, exigiendo una nueva respuesta al esquema vigente en las formas de financiación y de gastos del Estado, así como en el tipo de régimen inflacionario.¹⁰⁵

La naturaleza de la “crisis fiscal del Estado” hizo inviable el modelo centrado en el Estado. Además, determinó un cambio en el régimen inflacionario que pasó de crónico a altamente inflacionario y tendiente a la hiperinflación. La crisis y el brote inflacionario de la región ha sido diagnosticada de formas diferentes.

El diagnóstico ortodoxo sostenido por las instituciones que integraron el Consenso de Washington atribuía la crisis a opciones heterodoxas domésticas de largo plazo. Al mismo tiempo, hubo economistas argentinos y brasileños que desarrollaron modelos explicativos alternativos, que integran los choques externos (para este caso, el de 1982) como factores explicativos, sin por ello reducir el origen de la crisis exclusivamente a la dinámica perversa generada por tales choques.

Para ellos, es de la interacción entre dichos choques externos con las opciones domésticas de política económica, variables en cada país, que

¹⁰⁵ Para esa tesis, ver Sola, State, Economic Transformation and Democratization. En Smith, Acuña y Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reforms*, ob. cit.

resultan las diferentes versiones de la crisis de la deuda externa, y sus diferentes formas de superación.¹⁰⁶

En el caso de Brasil, **ambos** procesos confluyeron para reforzar el agotamiento del esquema de acumulación (y de dominación) característico del Estado desarrollista (paradigmático de una versión extrema de marco regulador sesgado).¹⁰⁷

Tesis 3. La crisis sirvió de punto de partida para el proceso de reforma del Estado en Brasil aún en curso.¹⁰⁸ Para comprender estos fenómenos, resulta necesario ampliar el enfoque analítico integrando los diagnósticos habituales (crisis fiscal del Estado y crisis del Estado Desarrollista) a la dimensión que le corresponde a la crisis de legitimación del Estado brasileño, de sus causas y de su dinámica política.

La característica distintiva que singulariza las coyunturas críticas que sucedieron a la crisis de la deuda externa de 1982 –tal vez un denominador común para las experiencias latinoamericanas pertinentes– consiste en la articulación simultánea de tres dimensiones, analíticamente

106 Ver: a) Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel, “Growth and Structural Reform in Latin America: Where we Stand”. En W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra, eds., *The Political Economy of Structural Reform in Latin America in the Age of Neoliberalism*; b) Bresser Pereira, en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski, “Economic Reforms and Economic Growth: efficiency and politics in Latin America” en *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. c) la producción del equipo de economistas de la PUC Río de Janeiro y los conceptos de hiato fiscal y de hiato externo, donde los vínculos entre el shock y la política económica son elaborados técnicamente.

107 Reside allí una discordancia con el abordaje de Armijo: la cuestión del shock externo de 1982 no está incorporada a sus esquemas analíticos, donde prevalece el modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) de largo plazo, y su respectivo sistema de incentivos sesgados como el principal factor explicativo. No obstante, teniendo en cuenta su contribución pionera sobre la “arquitectura financiera” del Post-Bretton Woods (como un sistema construido *ad hoc* por los GT, o sea, como un “no sistema”, la incorporación de las tesis latinoamericanas ya mencionadas corroboran su tesis básica: la fragilidad de los países de la periferia ante el sistema de ajustes asociado a esa arquitectura. Ciertamente, el impacto de 1982, más que cualquiera de los anteriores (1974 y 78), fue el primero de una serie que culmina con las turbulencias de los años recientes.

108 En términos de la actual problemática, sería necesario ir más allá de las categorías de “crisis fiscal del Estado”, o “crisis en el modo de intervención del Estado en la economía” (del cual el proceso de industrialización sustitutiva fue la modalidad principal) o incluso “crisis en el modo de gestión”, propuestas por Bresser Pereira (1996).

distintas y cuyos **ritmos** son también diversos: 1) la crisis de legitimación de un tipo de Estado característico de un capitalismo incompleto, desigual y combinado; 2) la crisis del Estado como efectividad de la ley; y 3) la crisis de legitimación del Estado como Estado nacional.¹⁰⁹

Tesis 4. Si abordamos la democratización en Brasil a partir del criterio de expansión de la participación política, es posible establecer vínculos entre los procesos relevantes para nuestra problemática.

Por un lado, la integración de los intereses del electorado de masas al sistema político que explica la conversión de la estabilidad macroeconómica y de reformas liberadoras en importantes activos electorales, y, por otro, la nueva dinámica política que dicha integración produjo, en lo que se refiere a cambios en los criterios de legitimación del Estado y de los rumbos de las políticas públicas, nos permiten identificar mejor la naturaleza de la crisis del Estado en su rol de coordinador del proceso de redistribución de los costos de la inflación.

La ampliación de la **participación política** tuvo lugar hacia mediados y fines de 1980. La formación de un electorado de masas se completó con la incorporación de los más pobres, gracias a la ampliación del derecho al voto de los analfabetos (1986). Hacia fines de la década del 80 y comienzos del 90, entró en crisis el Estado como proveedor de un marco regulador sesgado que excluía los intereses mayoritarios de la población. Es decir, comenzó a producirse el agotamiento gradual de los criterios de legitimación del activismo del Estado como proveedor de este marco regulador capaz de redistribuir privilegios y penalidades para financiar el proceso de acumulación en bases inflacionarias.

No obstante, a lo largo de los años 80, un grupo circunscrito de actores políticos relevantes logró protegerse de los efectos de la hiperinflación. El mecanismo diferencial de acceso a la indexación, instaurado y periódicamente redefinido por los gobiernos militares fue

¹⁰⁹ Desarrollo ese abordaje en: "Reforma do Estado para qual Democracia? O lugar da política". En Bresser Pereira, Jorge Wilhelm y Lourdes Sola, eds., *Estado e Sociedade em Transformação*. São Paulo, Editora da UNES, 2001.

mantenido por los gobiernos civiles hasta el Plan Real. Pero su eficacia en el contexto de la crisis fiscal del Estado fue disminuyendo.

Hacia fines de la década del 80 y comienzos del 90, entró en crisis el Estado como proveedor de un marco regulador sesgado que excluía los intereses mayoritarios de la población.

Dicho marco regulador, en sus numerosas versiones, es un buen indicador de las funciones del Estado brasileño como agente del proceso (discriminatorio) de redistribución de penalidades y de privilegios asociados a la acumulación y a la inflación. Los excluidos de dicho sistema, desprotegidos de la aceleración inflacionaria, fueron los más pobres, cuya situación económica les prohibía el acceso a la protección mínima representada por el ahorro indexado. A la inversa, la “coalición inflacionaria”, que llevó al fracaso los experimentos de estabilización heterodoxos de los años 80 y comienzos de los 90, estaba formada por beneficiarios más amplios del sistema de indexación y/o de la inflación (clases medias, empresarios, funcionarios estatales, el sistema bancario, los sindicatos urbanos).

Tesis 5. El éxito del Plan Real y el apoyo electoral a las reformas orientadas al mercado se explican principalmente por las transformaciones sociales que dan cuenta de la conversión de la estabilidad económica en “bien público” y por la creciente intolerancia al sistema de privilegios que subyace al marco regulador anterior.

El éxito también dependió de la construcción política liderada por el entonces ministro de Economía y posteriormente presidente, Fernando Henrique Cardoso, a partir de numerosos actos de **calibrado** (*balancing acts*).¹¹⁰ Éstos posibilitaron la neutralización de los puntos

110 Para la fase de gestación del Plan Real, ver Lourdes Sola y Eduardo Kugelmas, “Estabilidade Econômica e o Plano Real como Construção Política-*statecraft*, liberalização econômica e democratização”. En Lourdes Sola, Eduardo Kugelmas y Laurence Whitehead, *Banco Central, Autoridade Política e Democratização*, ob. cit.

de veto asociados a los intereses de la “coalición inflacionaria” beneficiaria del marco regulador anterior.

Tesis 6. Dicha convergencia en torno a la estabilidad económica y política (referida a políticas monetarias y fiscales responsables y al respeto de los contratos), que sirve de punto de coincidencia entre los intereses de las elites gubernamentales domésticas y las exigencias del acuerdo PBW, tiene alcances limitados.

Una de las razones que explica que nuestras poblaciones opten por la democracia constitucional liberal es la aspiración normativa de bienestar material combinado con equidad. Los límites del crecimiento observados se deben menos a errores de política económica y más al conflicto que se da entre dos componentes estructurales del actual sistema de integración a la economía internacional. Por un lado, las necesidades de crecimiento asociadas a dichas aspiraciones y la inviabilidad política para los mandatarios de legitimar un marco regulador sesgado. Por otro, las condiciones de ajuste, de acceso a la liquidez asociadas con el acuerdo PBW, que someten a las poblaciones locales y al proceso de construcción democrática a choques exógenos periódicos o a crisis de confianza, cuya reversión reduce dramáticamente la velocidad del proceso de consolidación de las instituciones democráticas.

■ *Un trabajo de reflexión acerca de los desafíos del Estado y la democracia en América Latina desde la perspectiva del reconocimiento de la multietnicidad y la pluriculturalidad resulta indispensable en la actualidad. El autor analiza fenómenos como la tensión entre “políticas de la identidad” y “políticas del reconocimiento”, el paso de una “protección de minorías” a una “libre determinación, autodeterminación o autonomía de los pueblos indígenas” en el derecho supraestatal, y la heterogeneización del sistema jurídico a partir del reconocimiento de la jurisdicción indígena y la transformación del modelo estadocéntrico tradicional en otro descentralizado y articulador de “Estados red”. Específicamente, este análisis aborda las implicancias de enfrentar los retos planteados por el reconocimiento de los derechos colectivos de las poblaciones indígenas. Estos procesos se encuentran íntimamente relacionados con las dificultades para asumir la representación por parte del Estado de la diversidad al interior de la nación; esto es, para ser realmente un “Estado-para-la-nación”.*

WILLEM ASSIES

Antropólogo holandés, doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Utrecht. Ha sido profesor invitado en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, e investigador en el Departamento de Antropología Cultural de la Universidad de Utrecht. Actualmente, se desempeña como investigador y docente en el Centro de Estudios Rurales del Colegio de Michoacán, México.

Diversidad, Estado y democracia: unos apuntes

WILLEM ASSIES

¿Qué relaciones existen entre el Estado, la nación, la población y los “pueblos” (minorías étnicas, culturales, etc.) en un mundo como el actual? ¿Cuáles son las posibilidades de reconstruir Estados que garanticen e incluso expandan una ciudadanía aceptable para todos?

¿Existen alternativas para el Estado Nación en el sentido de construir Estados o regímenes: estados posnacionales que reconozcan la diversidad de los pueblos en su interior y garanticen algún mínimo de ciudadanía civil, social, política y étnica?

¿Será que la cuerda que debería servir para trepar el abismo, atada al régimen político y al Estado nación, nos ayudará a salir del abismo utilizando como palanca los derechos políticos? ¿O tendremos que pensar en otros regímenes y Estados: posnacionales, poscoloniales, supraestatales y subnacionales; como diría Castells, “Estados red”?

Éstos son los interrogantes alrededor de los cuales se centra la reflexión sobre la multiculturalidad y la multietnicidad en relación con el Estado nación y la democracia en el orden pos-Westphalia.

Las naciones latinoamericanas fueron buscadas por los Estados nacionales e imaginadas y construidas por las elites criollas que se autoproclamaron “el pueblo”. Este pueblo imaginado era genérico, homogeneizado, nacionalizado, sin género, monolingüe y patriarcal. Aquí operó un dispositivo que invisibilizó a importantes sectores de la población en sus diferencias y los subsumió en la “comunidad imaginada”.

En general, **se calcula que hay entre 34 y 40 millones de indígenas en América Latina (entre el 8 y el 10% de la población total),**

divididos en aproximadamente cuatrocientos pueblos. En Bolivia, Guatemala y Perú, constituyen la mayoría de la población. En Ecuador se estima que entre el 30 y el 40% de la población es indígena. En México, entre el 15 y el 20%. En los demás países, menos del 6%. Pero existen razones para desconfiar de estas cifras tanto por el modo en que se producen estos datos como por la manera en que esas poblaciones se autoidentifican.

En el contexto de globalización y reestructuración económica, se erosiona la identificación con el Estado como punto de referencia para la población (la “nación”). Mientras las elites se identifican cada vez más con sus pares transnacionales, las poblaciones se identifican con identidades subnacionales, incluso, a veces, con caracteres xenófobos.

Las naciones latinoamericanas fueron buscadas por los Estados nacionales e imaginadas y construidas por las elites criollas que se autoproclamaron “el pueblo”.

En las últimas décadas, los movimientos indígenas se han convertido en importantes actores sociales y políticos de América Latina. En respuesta a esa “emergencia indígena” los Estados han modificando sus constituciones reconociendo la composición multiétnica y pluricultural de sus poblaciones. La dialéctica entre políticas de identidad y políticas de reconocimiento parece dar lugar a procesos de “etnogénesis”.

Además, el proceso de reconocimiento de lo “pluri/multi” se da sobre **una doble transición** en la región: hacia la democracia formal y la conceptualización de la “ciudadanía marshalliana”, por un lado, y hacia la globalización/autorregulación de los mercados y la conceptualización de la ciudadanía transnacional, por otro. Esto tiene implicancias muy fuertes sobre los Estados nacionales y la democracia que aún no han sido teorizadas de modo suficiente.

Los movimientos indígenas sostienen para sí la denominación de **pueblos** y señalan que en el derecho internacional este término tiene un estatus preciso que implica el derecho a la autodeterminación.

A fin de entender bien la cuestión indígena, es preciso rescatar el concepto de **pueblo** y diferenciarlo de los conceptos de Estado y nación. Hay pueblos que nunca han tenido la aspiración de organizarse bajo un “techo estatal” y tampoco han desarrollado una ideología nacionalista.

Los movimientos indígenas sostienen para sí la denominación de pueblos y señalan que en el derecho internacional este término tiene un estatus preciso que implica el derecho a la autodeterminación.

Varios tratados internacionales (entre Estados) reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos, pero de hecho ese derecho ha sido restringido a los Estados emergentes en condición de colonialismo clásico. En otros términos, el derecho internacional dominante no reconoce ese derecho a los pueblos que están en condición de “colonialismo interno”.

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes incluye estipulaciones precisas sobre territorios así como el derecho de los pueblos a mantener sus propios sistemas de autoridad y resolución de conflictos (derechos también reconocidos por las más o menos recientes reformas de las constituciones latinoamericanas). En la definición de “pueblos indígenas” se toman en cuenta preferentemente elementos como pre-existencia, no-dominio, diferencia cultural y autoidentificación. Aunque el derecho a la autodeterminación permanece larvado bajo formas como “autodeterminación interna” o “autonomías de grado”, se aprecia un movimiento claro de “derecho emergente”.

En el derecho internacional interestatal, la cuestión indígena ha ido tomando nuevos bríos y ha pasado de ser una cuestión de protección de minorías, con base en los derechos individuales de los individuos que integran esas minorías, a la aproximación hacia formas de autodeterminación con base en “derechos colectivos”.

En las últimas décadas surgió un discurso que suele combinar la reivindicación territorial con la de regímenes de autoridad y justicia propios. Esto se encuadra en la pretensión de los llamados regímenes de

autonomía. Estos regímenes pueden tomar dos formas: “consociación indirecta” y “consociación directa”.

En el derecho internacional interestatal, la cuestión indígena ha ido tomando nuevos bríos y ha pasado de ser una cuestión de protección de minorías, con base en los derechos individuales de los individuos que integran esas minorías, a la aproximación hacia formas de autodeterminación con base en “derechos colectivos”.

En la “consociación indirecta”, el Estado no reconoce la existencia de comunidades etnonacionales sino que se limita a extender cierta protección mediante el rediseño de fronteras administrativas municipales, provinciales y/o regionales (por ejemplo, las regiones autónomas nicaragüenses). La “consociación directa”, en cambio, implica el reconocimiento explícito por parte del Estado del derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en un determinado territorio y en un grado especificado (por ejemplo, los kuna en Panamá, los resguardos en Colombia y el reconocimiento por los Estados municipales de “usos y costumbres” en el Estado de Oaxaca, en México).

Ahora bien, este proceso de “emergencia legal pluri/multi” es uno entre muchos elementos que impactan en la homogeneidad del Estado nación y hace cada vez más difícil concebir el Estado actual como idéntico al derecho o al sistema legal. Hay una cierta ruptura con la idea de que el sistema legal se extiende homogéneamente a lo largo del territorio delimitado por el Estado y con alcance a toda la población.

Existe cierto movimiento hacia la heterogeneización de los sistemas legales al interior del territorio estatal. Mediante “leyes de coordinación” o mecanismos de ese tipo, se busca enmarcar la heterogeneización implicada por el reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico. Así, el reconocimiento de los derechos de los indígenas es uno de los factores que empujan la conversión de los Estados en “Estados red”.

Pero el reconocimiento de la jurisdicción indígena y la consecuente heterogeneización del sistema jurídico puede ser vista como parte de una estrategia dirigida a “**verdear las zonas marrones**”.

Hay una fuerte tirantez implicada en todo este movimiento y es la que

se refiere a la relación y **el tipo de relación entre derechos individuales y derechos colectivos o “diferenciados por grupos”**. La doctrina liberal (básicamente Kymlicka) afirma que el goce de los derechos individuales está mediado por la cultura y que es posible el reconocimiento de ciertos derechos colectivos (o “diferenciados por grupo”) siempre y cuando éstos contribuyan al goce de los derechos de los individuos. Es decir que se pueden admitir ciertas “protecciones externas” que preserven a la comunidad frente a decisiones de la “sociedad mayor”, pero no a la inversa. No se pueden admitir “restricciones internas” que limiten la libertad de los individuos que pertenecen a la comunidad. Pero ¿qué ocurre cuando las autoridades de la comunidad prohíben, limitan o restringen la libertad individual en pos de tutelar su cultura o los valores que promueve y asume su etnicidad? Éste es el caso de la comunidad arhuac en Colombia, a raíz del cual, la Corte se expidió priorizando el derecho de la colectividad a intervenir mediante sus autoridades tradicionales en la vida privada de sus miembros con la restricción de la libertad de culto y del ingreso de la Iglesia Pentecostal.

El dilema planteado en el párrafo anterior se resolvió por la vía de lo que Kymlicka llama “casos excepcionales” y que se configuran cuando una comunidad corre el peligro de su propia extinción al admitir ciertas libertades/comportamientos individuales (en el caso descrito, la libertad de culto socavaría los fundamentos de una comunidad teocrática).

El nudo gordiano del cruce entre multiculturalidad y democracia radica precisamente en la heterogeneización de la legalidad que se produce, por un lado, por la tensión entre lo colectivo y lo individual y, por otro, entre la conjunción de políticas de identidad y de reconocimiento de la diversidad, y la concepción liberal de la ciudadanía democrática.

El nudo gordiano del cruce entre multiculturalidad y democracia radica precisamente en la heterogeneización de la legalidad.

En este contexto se inscribe la disputa entre la noción de cosmopolitismo propuesta por Santos (1998: 193-202) y la de universalidad de los derechos humanos. Santos considera que la visión tradicional de los derechos humanos descansa en unos postulados

claramente occidentales que son fácilmente distinguibles de las concepciones de dignidad humana de otras culturas. Aboga por una visión que permita superar el relativismo tanto como el universalismo y propone un dialogo intercultural alrededor de los principios de dignidad humana y emancipación social.

Mientras una debilidad fundamental de la cultura occidental consiste en crear una dicotomía demasiado estricta entre el individuo y la sociedad, otras culturas pecan de lo contrario, encubriendo desigualdades y sufrimientos que deben ser cuestionados.

Dos puntos adicionales sobre el impacto institucional: 1. mientras los indígenas han ganado cierta presencia en el ámbito de gobiernos locales, la articulación entre el nivel local y el nivel nacional es un asunto pendiente; 2. han surgido partidos étnicos en varios países de América Latina. Aún se carece de perspectiva y datos para evaluar el impacto que esto puede tener sobre la democracia, pero sin duda este fenómeno merece atención.

Las políticas sociales focalizadas que promovió el Consenso de Washington, al premiar la identificación identitaria para la asignación de recursos, estimularon la eliminación de divergencias en el interior de comunidades y la intolerancia (es conocido el caso de los huichola en México, pero no es el único). Con el fin de atenuar este proceso de polarización étnica se requiere de la reconstrucción de las políticas redistributivas y de ciudadanía social de tendencia universalista. Se necesita la reconstrucción de un “Estado compasivo”.

La nueva presencia de indígenas en la arena política puede ser una “palanca” para lograr un fortalecimiento de la ciudadanía social. El reto es ir más allá de la formulación de propuestas “nacionales” respecto de los problemas indígenas y de construir alianzas y formular propuestas indígenas con relación a los problemas “nacionales”.

Se requiere de la reconstrucción de las políticas redistributivas y de ciudadanía social de tendencia universalista. Se necesita la reconstrucción de un “Estado compasivo”.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, M. L. (2000): "The State and Indigenous Lands in the Autonomous Regions of Nicaragua: The case of the Mayagna Community of Awas Tingni", en Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

Albó, X. (2002a): *Pueblos indios en la política*, La Paz: CIPCA.

Albó, X (2002b): "Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies" en Sieder, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

Álvarez, S. E., E. Dagnino y A. Escobar (eds.) (1998): *Cultures of Politics, Politics of Cultures; Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder CO, Oxford: Westview Press.

América Indígena (1991): Special issue: "Presencia indígena en las ciudades", *América Indígena*, Vol. LI, núm. 2-3.

Anaya, S. J (1992): "Normas de derechos indígenas en la ley internacional contemporánea", en *América Indígena*, 1992, 1-2.

Arditi, B. (ed.) (2000): *El reverso de la diferencia. Identidad y política*, Caracas: Nueva Sociedad.

Asch, M. y S. Smith (1992): "Consociation Revisited: Nunavut, Denendeh and Canadian Constitutional Consciousness", en *Études Inuit Studies*, Vol. 16, núm. 1-2.

Assies, W. (en prensa): "Indigenous Authorities and Jurisdiction in Latin America: an exploration" in Zoomers, A. y T. Salman (eds.): *Studying the Andes: Shifting Margins of a Marginal World?*, Amsterdam: Aksant.

———. (2001): "La oficialización de lo no oficial: ¿re-encuentro de dos mundos?", en *Alteridades*, Año 11, núm. 21.

———. (2000a): "Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America",

en Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

_____. (2000b): "Multiethnic Constitutionalism, Territories and Internal Boundaries: The Bolivian Case", en CEDLA *Fronteras: Towards a Borderless Latin America*, Amsterdam: CEDLA.

_____. (1994): "Self-Determination and the New Partnership; The Politics of Indigenous Peoples and States", en Assies, W. y A. J. Hoekema (eds.): *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*, Copenhagen, Amsterdam: IWGIA y University of Amsterdam (IWGIA Document N° 76).

Assies, W., M. A. Calderón y T. Salman (eds.) (En prensa): *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán e Instituto Federal Electoral.

Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.) (2000a): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers. También en castellano: Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.) (1999): *El reto de la diversidad; pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.) (2000b): "Diversity as a Challenge: a note on the dilemmas of diversity", en Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema: *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

Assies, W. y T. Salman (en preparación): *A Deconsolidating Democracy? Bolivian 2002 Elections in Perspective*.

Assies, W. y T. Salman (2000): "Revisioning Cultures of Politics", en *Critique of Anthropology*, Vol. 20, N° 3.

Assies, W. J. y A. J. Hoekema (eds.) (1994): *Indigenous Peoples' Experiences with Self-Government*, Copenhagen, Amsterdam: IWGIA y University of Amsterdam (IWGIA Document N° 76).

Aylwin, J. (2001): "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina; un estudio de casos", documento preparado para la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL en el marco del proyecto "Mercado de Tierras Rurales" de CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

Barth, F. (1969): *Ethnic Groups and Boundaries, the Social Organization of Cultural Difference*, Bergen-Oslo, Londres: Universitets Forlaget, George Allen & Unwin.

Baud, M., K. Koonings, G. Oostindië, A. Ouweneel y P. Silva (1994): *Etniciteit als strategie in Latijns-Amerika en de Caraïben*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bengoa, J. (2000): *La emergencia indígena en América Latina*, México, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Bonfil Batalla, G. (1981): *Utopía y revolución; el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, México: Editorial Nueva Imagen.

Bonilla, D. (1999): *La ciudadanía multicultural y la política del reconocimiento*, Santa Fe de Bogotá: Uniandes, Facultad de Derecho.

Bronstein, A. S. (1999): "Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: síntesis de una evolución y temas para reflexión", en IIDH: *Memoria II Seminario Internacional Sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Brysk, A. (2000): *From Tribal Village to Global Village; Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

———. (1994): "Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America" in Van Cott, D. L. (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York: St. Martin's Press.

Burger, J. (1987): *Report from the Frontier; The State of the World's Indigenous Peoples*, Londres, Cambridge MA: ZED Books, Cultural Survival.

Burguete Cal y Mayor, Araceli (1998): "Poder local y autonomías indígenas en

Chiapas: rebeliones comunitarias y luchas municipalistas”, en Reyes Ramos, María Eugenia, Reyna Moguel Viveros y Gemma van der Haar (coord.): *Espacios Disputados: Transformaciones rurales en Chiapas, México: UAM-Xochimilco: El Colegio de la Frontera Sur.*

Calla, R. (2000): “Indigenous Peoples, the Law of Popular Participation and Changes in Government: Bolivia, 1994-1998” in Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

CASDEL (1999): *Justicia comunitaria 4; Zonas urbano-marginales de La Paz y Cochabamba*, La Paz: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Banco Mundial.

Castells, M. (1998): *End of Millenium*, Malden, Oxford: Blackwell Publishers.

———. (1997): *The Power of Identity*, Malden, Oxford: Blackwell Publishers.

———. (1996): *The Rise of the Network Society*, Malden, Oxford: Blackwell Publishers.

Cepeda Espinosa, M. J. y T. Fleiner (eds.). (2001): *Multiethnic Nations in Developing Countries*, Bâle, Genève, Munich: Helbing & Lichtenhahn.

Clastres, Pierre (1974): *La société contre l'état*, París: Éditions de Minuit.

Deere, C. D. y M. León (2000): *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá: TM Editores, UN – Facultad de Ciencias Humanas.

De la Peña, G. (2002): “Social Citizenship, Ethnic Minority Demands, Human Rights and Neoliberal Paradoxes: A Case Study in Western Mexico”, en Sieder, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

———. (1999): “Notas preliminares sobre la ‘ciudadanía étnica’ (el caso de México)”, en Olvera, A. J. (coord.): *La sociedad civil; de la teoría a la realidad*, México: El Colegio de México.

Diamond, L. y M. F. Plattner (2001): *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Escobar, A. y S. E. Alvarez (1992): *The Making of Social Movements in Latin America; Identity, Strategy, and Democracy*, Boludel, San Francisco, Oxford: Westview Press.

Falk, Richard (2000): “Resisting ‘Globalization-from-Above’ through ‘Globalization-from-Below’”, en Gills, Barry K. (ed.): *Globalization and the Politics of Resistance*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Pallgrave MacMillan.

Foweraker, J. (1995): *Theorizing Social Movements*, Londres, Boulder, Colorado: Pluto Press.

Fraser, N. (1997): “La justicia social en la época de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, en *Justicia Social, Estudios ocasionales Cijus*, Santa Fe de Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.

———. (1992): “Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy” in Calhoun, G. (ed.): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge MA: MIT Press.

García Ortega, M. (2000): *El Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas contra la construcción de la hidroeléctrica San Juan Tetelcingo*, Guerrero, 1990-1992, México: ENAH (tesis de licenciatura).

Gills, Barry K. (ed.) (2000): *Globalization and the Politics of Resistance*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Pallgrave MacMillan.

Gómez, M. (1999): “El Convenio 169: estrella de muchas puntas, filosas todas”, en *Ojarasca*, suplemento mensual de *La Jornada*, agosto de 1999.

González Guerra, G. (1999): *Derechos de los Pueblos Indígenas; Legislación en América Latina*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Gordon, R., Sara (1999): “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Scheingart, Martha (coord.): *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Grindle, M. S. (2000): *Audacious Reforms; Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Habermas, J. (1989): *The Structural Transformation of the public Sphere*, Cambridge: Polity Press.

Hoekema, A. J. (2000): *Texts on Legal Pluralism and Development*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

_____. (1998): "Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario", en *América Indígena*, Vol. LVIII, Nº 1-2.

Hopenhayn, M. y A. Bello (2001): *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL (Serie Políticas Sociales, 47).

IIDH (1999): *Memoria II Seminario Internacional Sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Iturralde Guerrero, D. A. (1997): "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas", en *Alteridades*, año 7, Nº 14.

James, M. R. (1998): "Tribal sovereignty and the intercultural public sphere", en *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 25, Nº 5.

Kymlicka, W. (1995): *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon Press.

Larson, Brooke y Olivia Harris (eds.) (1995): *Ethnicity, Markets, and Migration in the Andes; At the Crossroads of History and Anthropology*, Durham, Londres: Duke University Press.

Mainwaring, S. y T. R. Scully (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

Martínez Cobo, José R. (1987): *Study on the problem of discrimination against indigenous populations*, Volume V: "Conclusions, Proposals and Recommendations", Nueva York: United Nations (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).

McAdam, D., J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.). (1996): *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.

Melucci, A. (1996): *Challenging Codes; Collective Action in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nagel, J. y C. M. Snipp (1993): "Ethnic reorganization: American Indian Social, Economic, Political and Cultural Strategies for Survival", en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 16, Nº 2.

O'Donnell, G. (1999): *Counterpoints; Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Orellana, R. (2000): "Municipalization and Indigenous Peoples in Bolivia: Impacts and Perspectives", en Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

Plant, R. (2002): "Latin America's Multiculturalism: Economic and Agrarian Dimensions", en Sieder, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

———. (2000): "Indigenous Rights and Latin American Pluralism; Lessons from the Guatemalan Peace Process", en Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

Plant, R. y S. Hvalkof (2002): *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Washington D. C.: BID (Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible).

Poutignat, P. y J. Streiff-Fenart (1995): *Théories de l'ethnicité; suivi de Les groupes ethniques et leurs frontières*, Fredrik Barth. París: PUF.

Psacharopoulos, G. y H. A. Patrinos (eds.) (1994): *Indigenous People and Poverty in Latin America; An empirical Analysis*, Washington: The World Bank.

Ramírez S. y L. Ossio, (1999): *Justicia comunitaria 10. Propuesta normativa para*

el reconocimiento de la justicia comunitaria, La Paz: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Banco Mundial.

Ramos, A. R. (1998): *Indigenism; Ethnic Politics in Brazil*, Madison: The University of Wisconsin Press.

Sánchez Botero, E. e I. C. Jaramillo Sierra (2000): *La Jurisdicción Especial Indígena*, Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Santos, B. de Sousa (1999): *La globalización del derecho; los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, ILSA.

Sieder, R. (ed.) (2002a): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

Sieder, R. (2002b): "Introduction", en Sieder, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

Sklair, Leslie (2002): *Globalization, Capitalism and its Alternatives*, Oxford: Oxford University Press (tercera edición).

Stavenhagen, R. (2002): "Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate", en Sieder, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

Tarrow, S. (1994): *Power in Movement; Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, C. (1994): *Multiculturalism; Examining the Politics of Recognition* (edición y prólogo por Amy Gutmann), Princeton NJ: Princeton University Press.

Trujillo, J. C., A. Grijalva y. X. Endara (2001): *Justicia indígena en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Van Cott, D. L. (en prensa): "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", en *Latin American Politics and Society* (antes: *The Journal of Inter-American Studies and World Affairs*).

———. (2002): "Party System Change and Ethnic Parties in South America", presentación preparada para el 2002 *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, Massachusetts, agosto 29-septiembre 1º.

———. (2000): *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.

———. (ed.) (1994): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York: St. Martin's Press.

Varese, S. (coord.) (1996): *Pueblos indios, soberanía y globalismo*, Quito: Abya-Yala.

Varese, S. (1991): "Think locally, Act Globally", en *NACLA Report on the Americas*, vol. 25, Nº 3.

Wearne, P. (1996): *Return of the Indian; Conquest and Revival in the Americas*, Londres: Cassell, LAB.

Yirigoyen Fajardo, R. (2002): "Perú: Pluralist Constitution, Monist Judiciary - A Post Reform Assessment", en Sieder, R. (ed.): *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke y Nueva York: Pallgrave MacMillan.

———. (2000): "The constitutional recognition of indigenous law in the Andes", en Assies, W., G. van der Haar y A. J. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam: Thela Publishers.

■ *La existencia de vastas zonas de los países latinoamericanos capturadas por el narcotráfico, en las cuales la legalidad del Estado ha perdido todo peso, es una de las mayores amenazas a la democracia en la región. El autor plantea que, dado el escaso avance en la consolidación de los derechos civiles, se ha logrado imponer un régimen internacional de lucha antidroga que subordina estos derechos a la urgencia de combatir el crimen organizado y el terrorismo. La ilegalidad implica una amenaza doble para los Estados de la región: desafía la capacidad del Estado y limita su soberanía, al tiempo que el avance de la criminalidad genera una suerte de nostalgia autoritaria respecto del reestablecimiento del orden y la seguridad por parte de la sociedad.*

EDUARDO GAMARRA

Es doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburg, y actualmente se desempeña como director del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, de la Universidad Internacional de la Florida, y como profesor de Ciencias Políticas en la misma universidad. Ha testificado ante el Congreso de los Estados Unidos acerca de la política antinarcóticos hacia América Latina.

La democracia y las drogas en América Latina y el Caribe

EDUARDO GAMARRA

La transición a la democracia en América Latina y el Caribe ocurrió de manera simultánea con otros dos fenómenos contrastantes: **la expansión de la economía ilegal y la lucha contra las drogas.**

Esta situación ha producido una importante y profunda tensión **entre la necesidad de combatir la ilegalidad, particularmente el narcotráfico, y la extensión y protección de los derechos civiles.** El argumento central que se esgrime aquí es que el escaso avance en la consolidación de los derechos civiles en la región guarda una alta correlación con la imposición de un régimen internacional de lucha antidrogas que subordina estos derechos a la urgencia de combatir el crimen organizado y el terrorismo.

Un balance general permite establecer que el problema de las drogas y la ilegalidad tiene serias repercusiones que exceden a las que afectan particularmente a las débiles democracias andinas. Se evidencia, en casi toda la región, una amenaza de ilegalidad que tiene un carácter dual: por una parte, desafía la capacidad del Estado y limita su soberanía; por otra, favorece las prédicas de una imposición represiva del orden y la seguridad.

Las drogas en el contexto de la transición a la democracia

Las transiciones a la democracia en la región ocurrieron en difíciles contextos económicos y políticos, en los que el narcotráfico se fue convirtiendo en un factor determinante en las relaciones entre América

Latina y los Estados Unidos. Las tareas de construir instituciones políticas y estabilizar economías en crisis se dieron en forma simultánea con el condicionante de una lucha desigual contra el narcotráfico.

Las transiciones a la democracia en la región ocurrieron en difíciles contextos económicos y políticos, en los que el narcotráfico se fue convirtiendo en un factor determinante en las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos.

La mayoría de los países experimentaban una profunda crisis económica producida por el endeudamiento externo y el agotamiento de una estrategia de desarrollo estadocéntrica. Resolver esta crisis implicaba necesariamente impulsar medidas de estabilización para enfrentar el problema de corto plazo y otras para modificar la estructura misma de las economías. Estas políticas, posteriormente denominadas neoliberales, lograron el propósito básico de estabilización al resolver el problema inmediato relacionado con las altas tasas de inflación tras lo cual, en los años 90, acometieron el propósito de modificar la base estructural de las economías a través de procesos de privatización.¹¹¹

Por otra parte, **las políticas de estabilización de la economía** se vieron facilitadas, según algunos autores, por **la simultánea explosión de la demanda internacional por drogas** ilícitas como la cocaína.¹¹² Hacia mediados de la década del 80, se calculaba que, en Estados Unidos, casi veinticinco millones de personas consumían cocaína. Este fenómeno se debió en parte al descubrimiento del “crack” que puso la cocaína al alcance de los consumidores más pobres, lo cual generó ganancias que ingresaron, en mayor o menor cantidad, a las economías latinoamericanas.¹¹³

111 La literatura sobre la relación entre lo político y económico en la transición es amplia. Consultar, por ejemplo, Schmitter, O'Donnell y Whitehead (1986); Smith, Acuña y Gamarra (1994); Haggard (1995).

112 Francisco Thoumi en *El imperio de la droga*. (Bogotá, 2002, IIEPRI – Planeta) argumenta para el caso boliviano que la estabilización que se logró en 1985 a través de la Nueva Política Económica fue en gran parte producto del ingreso de dólares del narcotráfico a la economía.

113 Existe un debate muy amplio sobre el uso de cifras. Las cifras generadas por agencias

El proceso de democratización que se inició en ese momento tuvo la también difícil tarea de **construir instituciones políticas**, o simplemente de poner en funcionamiento las que fueron abrogadas por los gobiernos autoritarios que gobernaron la mayoría de los países de la región. Legislaturas, partidos políticos, judicaturas y poderes electorales empezaron a funcionar, y fueron estas instituciones y sus respectivos actores los que diseñaron e implementaron no sólo las políticas económicas sino también aquellas que profundizaron la democratización.

Si la economía fue afectada por la paralela explosión del narcotráfico, la democratización también tuvo una compleja relación con este fenómeno. Pocos países de la región lograron evadir el vínculo entre democracia y economía ilícita. La penetración de las instituciones se produjo de varias formas, incluyendo el financiamiento de partidos políticos y sus campañas electorales o en algunos casos extremos por la misma presencia de narcotraficantes en la política.¹¹⁴ El narcotráfico proporcionó recursos que algunos actores requerían para funcionar en democracia. Esta convivencia, a la larga, **contribuyó a la pérdida de legitimidad de los actores involucrados cuando no también de las instituciones de la democracia.**

Esta perversa relación entre procesos de estabilización y democratización y el combate al narcotráfico se vio afectada por la estrategia

norteamericanas como la Drug Enforcement Agency (DEA), Office National Drug Control Policy (ONDCP) y el Informe Anual del Departamento de Estado (INCSR) son generalmente las más citadas. Estas cifras muchas veces son diferentes de las producidas por la United Nations Drug Control Programme (UNDCP) y generalmente contradicen aquellas producidas por los distintos gobiernos de América Latina y el Caribe. Para los objetivos de este estudio, se emplearán los datos del INCSR simplemente por ser los más consistentes.

¹¹⁴ La literatura sobre el narcotráfico abunda en detalles sobre la relación con la política. Ver por ejemplo Eduardo Gamarra, *Entre la droga y la democracia*. La Paz, ILDIS, 1994. Jeffrey Leen y Guy Gugliotta. *Kings of Cocaine*. 1988; Andrés Oppenheimer, 1995 *Bordering on Chaos*. New York, 1995; y Francisco Thoumi *The Political Economy of Drug Trafficking* Boulder, Westview, 1994. Desde México a la Argentina se han reportado instancias de soborno o simple financiamiento de campañas electorales, *Hidden Fortunes. Drug Money, Cartels and the Elite Banks*, Hudson Street Press. En algunos países, individuos involucrados en el narcotráfico fueron elegidos miembros de la legislatura mientras en otros llegaron a la presidencia personajes directamente implicados con la industria.

de los Estados Unidos, basada en el control de la oferta y la definición amplia de que todos los sectores implicados con cualquier fase de la producción de drogas constituyen una amenaza a la seguridad nacional de ese país.¹¹⁵

Pocos países de la región lograron evadir el vínculo entre democracia y economía ilícita.

La problemática latinoamericana implica, sin embargo, mucho más que una simple dicotomía entre narcotraficantes y fuerzas de lucha contra esta actividad. Especialmente en la región andina, donde importantes sectores de la población campesina se dedicaron al cultivo de la hoja de coca, fue problemático atacar simplemente al narcotráfico. En Bolivia y Perú, casi medio millón de campesinos se involucraron en el cultivo de coca. Además, en ambos países, el desempleo generado por los procesos de ajuste estructural impulsó migraciones hacia las zonas productoras de coca. Estos migrantes pasaron a integrar no sólo parte de una masa campesina cocalera, sino que formaron organizaciones sindicales dedicadas a proteger su derecho a cultivar y consumir la hoja de coca. Asimismo, las organizaciones cocaleras, especialmente en Bolivia, se ampararon en los espacios proporcionados por la democracia para organizarse y defender legalmente sus intereses. La situación en el Perú en los años 80 se complicó aun más por el vínculo entre cocaleros, guerrilleros de Sendero Luminoso y narcotraficantes.

Mientras las incipientes democracias andinas se organizaban en este contexto, la economía ilícita ya había consolidado un **sofisticado sistema transnacional** que involucraba Bolivia, Perú, Colombia

115 En 1992, el presidente Ronald Reagan declaró la “Guerra contra las drogas” y logró remover las barreras para involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha. En 1986 a través de una directiva presidencial declaró que el narcotráfico se había constituido en una de las principales amenazas a la seguridad nacional. Ese mismo año, y por primera vez, participaron tropas norteamericanas en un operativo denominado Blast Furnace en las zonas productoras de cocaína de Bolivia.

y una parte del Caribe. Se desarrolló durante gobiernos militares y, en algunos casos, bajo la tutela de éstos.¹¹⁶

La problemática latinoamericana implica, sin embargo, mucho más que una simple dicotomía entre narcotraficantes y fuerzas de lucha contra esta actividad.

Para entender el dilema de las democracias es importante analizar el caso colombiano. Durante esta etapa de transición en la mayoría restante de la región, Colombia junto a Costa Rica y Venezuela eran las democracias más antiguas del continente. La industria del narcotráfico se centralizó en aquel país porque ofrecía el mejor paquete de incentivos para su desarrollo. Entre los factores más importantes que llevaron al crecimiento de esta industria estaba un enorme déficit de Estado.¹¹⁷ El Estado, en Colombia, no logró controlar la vasta y compleja geografía, y sus instituciones fueron demasiado débiles para hacerle frente a la estructura transnacional del narcotráfico. Dicho de otra forma, Colombia logró apenas una soberanía limitada sobre su territorio nacional y el narcotráfico la limitó aun más.

Si el Estado colombiano era demasiado débil para combatir el narcotráfico, los Estados en las democracias en transición lo eran en mayor grado. En casos como Bolivia y Perú, los límites de la soberanía eran quizás más extensos que los que enfrentaba Colombia. Vastas regiones de los tres países eran entonces y continúan siendo hoy zonas al total margen de la ley e ingobernables. A medida que se ha consolidado la industria transnacional e ilícita, estas áreas ingobernables

¹¹⁶ Ya hacia finales de la década del 70, Bolivia y Perú producían coca y pasta base que era transportada a laboratorios en Colombia. Las organizaciones colombianas habían ya desarrollado una red de traficantes en el Caribe y otra de distribución dentro de los Estados Unidos. Las democracias que surgieron a principios de los 80 poco podían hacer para combatir esta estructura transnacional.

¹¹⁷ Entre otros factores, Thoumi (1994) señala los siguientes: una geografía ideal, una cultura tolerante de las actividades ilícitas, y una población de inmigrantes en Estados Unidos que facilitaron la construcción de una red de distribución.

ya no son sólo territorios en remotas zonas; en muchos casos se ubican en zonas marginales urbanas y suburbanas.

La debilidad del Estado ha sido interpretada principalmente como la ausencia de instituciones policiales y militares capaces de hacerle frente a la proliferación de la economía ilícita. Sin embargo, durante las últimas dos décadas el fortalecimiento de estas dos estructuras casi exclusivamente para combatir el narcotráfico se ha venido dando en toda la región. La necesidad de imponer la ley y de expandir los límites de la soberanía del Estado debería haber surgido paralelamente con la necesidad de construir una cultura del debido proceso. Se necesitaba un Estado fuerte con presencia en todo el territorio nacional, pero a la vez se precisaban agencias de seguridad que gozaran de la confianza ciudadana.¹¹⁸

A la par del desarrollo de policías militarizados, las fuerzas armadas de la región han expandido sus funciones hacia roles y misiones internas, en muchos casos, con el desempeño de tareas tradicionalmente reservadas para la policía. La lógica de esta expansión se basa en la noción de que las fuerzas militares participan en tareas policiales sólo cuando la policía ve que sus capacidades han sido desbordadas. Sin embargo, en toda la región se ha vuelto cada vez más común la presencia de fuerzas armadas en tareas de control social.

A la par del desarrollo de policías militarizados, las fuerzas armadas de la región han expandido sus funciones hacia roles y misiones internas, en muchos casos, con el desempeño de tareas tradicionalmente reservadas para la policía.

118 La necesidad de construir un Estado capaz de hacerle frente a la expansión de la economía ilícita produjo un patrón de desarrollo de instituciones militares y policiales que ha degenerado en la confusión absoluta de roles y misiones. En casi toda la región se han venido adaptando las instituciones militares tanto en su estructura como en su entrenamiento y equipo, como respuesta a la militarización de las organizaciones delictivas. Ésta también ha sido impulsada por las mismas organizaciones policiales, que han visto en la lucha contra el narcotráfico oportunidades de crecer y lograr lo que les había sido imposible durante los períodos de autoritarismo militar. Esta militarización es evidente en los países andinos donde se concentra la producción; sin embargo, se ha dado en toda la región.

Entre la ilegalidad y la democracia

Combatir la ilegalidad en democracia ha sido una tarea compleja precisamente porque esta ilegalidad ha sido un verdadero “poder desestabilizador y amplificador de la problemática” de cada uno de nuestros países.¹¹⁹ Para explicar la relación entre la ilegalidad y la democracia es importante entender primero cómo la expansión de la economía ilícita del narcotráfico ha afectado o amenazado el proceso de construcción democrática. Es también importante, en segundo lugar, abordar el impacto de las políticas que se han implementado para combatir esa ilegalidad.

El impacto de la ilegalidad misma

La ilegalidad ha logrado desestabilizar los procesos de construcción institucional y de reordenamiento económico, pero, a la vez, ha magnificado la problemática social que estos países tuvieron que enfrentar. La expansión desmesurada de la violencia y la criminalidad es la forma más visible de dicho impacto.

1. No hay país en la región donde la tasa general de violencia y criminalidad no se haya expandido. Como tendencia general, América Latina y algunos países del Caribe sufren hoy de tasas de homicidio y violencia elevadas. Es probable que, sin la presencia del narcotráfico, estas tasas hubieran crecido simplemente por la explosión demográfica urbana y la poca capacidad de generación de empleo de la mayoría de las economías. Sin embargo, la presencia del narcotráfico y del uso de drogas logró amplificar esta difícil realidad social.¹²⁰

¹¹⁹ Jorge Luis Garay (2002).

¹²⁰ Varios ejemplos ilustran la situación de la violencia y la criminalidad relacionada con las drogas. La reciente experiencia brasileña, con pandillas de narcotraficantes en Río de Janeiro, es la más visible, pero encuentra parecidos en distintos sitios de la región. No es muy diferente de la situación en Jamaica, donde los conocidos Drug Dons controlan secciones enteras de Kingston y tienen una influencia enorme sobre el sistema político (Jorge Luis Garay, 2002). Las Maras, en El Salvador y Honduras, son también expresiones de ilegalidad y de cómo las débiles regionales carecen de los recursos para enfrentarla. Estos tres ejemplos son expresiones contemporáneas de los temidos Carteles colombianos de los 80 y 90 o de las grandes organizaciones mexicanas de los 90.

2. Por otra parte, la ilegalidad relacionada con las drogas ha generado lógicas sociales perversas que rescatan la actividad ilegal como un valor en sí mismo. En cada caso, las sociedades afectadas han desarrollado relaciones de reciprocidad con la actividad ilegal. En Río de Janeiro, por ejemplo, los residentes de favelas se identifican con los pandilleros porque éstos les proporcionan protección y, de alguna manera, les proveen los servicios que el Estado no ha sido capaz de proporcionarles. Estas lógicas sociales perversas se manifiestan en la aceptación de la ilegalidad como una realidad que debe ser reconocida y garantizada por las democracias.

La ilegalidad, especialmente la relacionada con el tráfico de drogas, ha tenido también una gran influencia en los procesos de negociación entre el Estado y las fuerzas sociales. Nuevamente la región andina ha sido la que experimentó esta situación en gran escala, pero los ejemplos mencionados anteriormente en otras zonas demuestran el poder de las organizaciones que surgen de la criminalidad para dirimir procesos de negociación de fuerzas sociales con el Estado.¹²¹

3. En las últimas tres décadas, la corrupción relacionada con las drogas se ha manifestado en diferentes formas en casi toda la región. Los casos más visibles tienen que ver con la penetración de dinero del narcotráfico a los partidos políticos.¹²² La explicación habitual de este grado de penetración tiene que ver con el costo de los procesos electorales que difícilmente pueden ser cubiertos por los candidatos sin tener que recurrir a la ilegalidad. La industria ilegal, de acuerdo con esta explicación, compra un candidato que luego, y en funciones de gobierno, no tiene más remedio que proteger a sus beneficiarios. Ha sido muy difícil documentar este tipo de reciprocidad.

¹²¹ Situaciones extremas de esta tendencia se vienen dando en Colombia desde por lo menos los principios de la década de los '80. Los carteles, por ejemplo, lograron aplazar la aplicación de una ley de extradición. La experiencia colombiana con los grupos armados como las FARC, quienes financian sus actividades a través del narcotráfico, la extorsión, el secuestro y otras formas de ilegalidad, es la más extrema del momento pero se repite en diferente escala en distintos países y regiones de América Latina.

¹²² Sólo en la última década los procesos electorales en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México y Perú se vieron empañados por acusaciones relacionadas con el narcotráfico de parte de algunos actores políticos.

En las últimas tres décadas, la corrupción relacionada con las drogas se ha manifestado en diferentes formas en casi toda la región.

Pero si el impacto sobre los procesos electorales y los partidos políticos fue importante, mayor ha sido su efecto sobre la administración de justicia. Aunque los casos andinos son los más afectados, las amenazas, el soborno, y los asesinatos de jueces y otros encargados de imponer la ley han sucedido en toda la región.¹²³

4. Como se mencionó anteriormente, los recursos generados por la industria de las drogas han tenido un gran impacto en las economías nacionales, desde el lavado de activos hasta el simple ingreso de divisas. Está claro que los ingresos provenientes del narcotráfico y de otras actividades ilícitas han creado importantes distorsiones en las economías de la región.

Los recursos generados por la industria de las drogas han tenido un gran impacto en las economías nacionales, desde el lavado de activos hasta el simple ingreso de divisas.

5. Finalmente la proliferación de la industria del narcotráfico ha tenido un **severo impacto ambiental** en casi toda la región.¹²⁴ Se ha producido un proceso acelerado de deforestación, particularmente en aquellas zonas donde se han talado bosques para el cultivo de coca o amapola. Esto ha sucedido particularmente en las regiones de la Amazonia de los países andinos, y también en años recientes, con la aparición de fábricas clandestinas y hasta plantaciones de coca en Brasil. Este impacto

¹²³ En Colombia, Perú y Bolivia, las reformas al sistema de justicia, impuestas en importante medida por las distintas recomendaciones de las agencias norteamericanas, tomaron más en cuenta el narcotráfico y sus amenazas que factores necesarios para la modernización de la administración de justicia.

¹²⁴ Arrarás y Gamarra (2002).

fue más severo en aquellas zonas donde funcionan las fábricas de cocaína y heroína, por el uso de una cantidad de precursores químicos. Una vez que éstos han sido utilizados para la elaboración de la droga, se los arroja en los ríos o simplemente en los suelos donde funcionan las fábricas. La contaminación en algunos ríos es tal, que las fábricas se detectan a kilómetros de distancia por el alto contenido de químicos precursores en las aguas.

Las democracias latinoamericanas apenas han podido mantenerse unos pasos delante de la enorme influencia que ha tenido la ilegalidad. En las dos últimas décadas se ha desarrollado una serie de instituciones y políticas para combatirla; pero el impacto paradójico de estas políticas ha sido el debilitamiento de la democracia, particularmente en torno a la retracción de derechos ciudadanos.

El impacto de las políticas en contra de la ilegalidad

Desde que Ronald Reagan lanzó la directiva presidencial, en 1986, acerca de que el narcotráfico constituía una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos, casi todos los países de América Latina y el Caribe han hecho lo mismo. Hoy es aceptada de manera general la noción de que el narcotráfico afecta a todos, aunque en distintas formas. A partir de las Cumbres de Cartagena (1989) y San Antonio (1991) se acepta la noción de la corresponsabilidad que borra la distinción entre países productores, consumidores y de tránsito. Bajo esta nueva lógica, la lucha contra el narcotráfico se convierte en tarea de todos.

Sin embargo, la noción de corresponsabilidad se acepta paralelamente a la decisión, también en 1986, de parte de Estados Unidos, de “certificar” la conducta en la lucha antidrogas de todos los países a escala mundial. Y, a partir de 1988, la “certificación” incorpora como condición la ratificación de la Convención de Viena de 1988. Casi desde el comienzo, varios países de América Latina, aunque especialmente los productores de coca y cocaína en la región andina, son el objetivo principal de esta política.¹²⁵

125 La política de certificación unilateral desata una gran controversia cada primero de marzo cuando el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) del

La amenaza de la certificación ha logrado dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, todos los países en cuestión –los de América del Sur, los de Centroamérica y casi todos del Caribe– han adoptado la lógica central norteamericana de la guerra contra las drogas. Es decir, se trata el problema como una amenaza a la seguridad nacional y se involucra tanto a las fuerzas policiales como militares. Dicho de otra manera, la amenaza de la certificación obliga a todos a adoptar políticas que quizás, sin la presión de Estados Unidos, no adoptarían. En este sentido y desde el punto de vista de Estados Unidos, la certificación funciona.

La amenaza de la certificación obliga a todos a adoptar políticas que quizás, sin la presión de Estados Unidos, no adoptarían.

Para responder a la controversia respecto de la unilateralidad de la certificación, desde la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en 1988, la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD), de la OEA, logró que los treinta y cuatro países involucrados en el proceso de Cumbres se pusieran de acuerdo en un mecanismo voluntario de evaluación anual denominado Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). A diferencia de la certificación, que continúa a pesar del MEM, éste no tiene capacidad de sancionar, y hasta Estados Unidos es evaluado. Por otra parte, las categorías del MEM no son muy distintas de aquellas que deciden si Washington certifica o no a un país.

Estos dos mecanismos son la base de la política antidrogas en la región y en cada caso tiene una repercusión doméstica importante. Este

Departamento de Estado anuncia la decisión o el juicio sobre cada país. Hasta ahora los países han sido pasibles de la descertificación parcial o total han sido Bolivia, Perú, Colombia, Paraguay, Haití, Belice y Guatemala. La principal crítica a esta política ha sido que se aplica no sólo de manera unilateral sino también desigualmente. México, por ejemplo, que sufre de un serio problema detallado por los mismos informes del INL, no ha sido descertificado. Y desde que los gobiernos de Colombia demuestran voluntad de cooperación con Estados Unidos, este país tampoco corre el riesgo de ser descertificado. Ver Elizabeth Joyce (2000) para un excelente análisis de la lógica de la certificación.

régimen internacional no ha generado resultados satisfactorios: **desde 1986 a la fecha, el fenómeno del narcotráfico se ha expandido y hoy se producen y exportan más drogas que hace dos décadas** cuando se empezó a construir. Este régimen de políticas ha tenido también un impacto paradójico sobre las democracias en una variedad de formas.

En primer lugar, el régimen antidrogas intenta establecer **rígidos mecanismos de control de fronteras** que, de alguna manera, contradicen el impulso regional hacia una zona de libre comercio donde el flujo comercial sea fácil por la uniformización de controles aduaneros. Desde el 11 de septiembre de 2001, y desde que el régimen antidrogas se subordinó a la lucha antiterrorista, los controles fronterizos se han incrementando y llevaron a algunos exportadores de productos legales a quejarse del impacto que tienen éstos sobre sus costos y ganancias.¹²⁶ En otras palabras, las estructuras de control de drogas y terrorismo contradicen la lógica de la apertura de mercados e implican severos y altos costos para el libre comercio regional.

En segundo lugar, se ha producido un patrón general de **encogimiento de derechos civiles**. Se ha impulsado y aceptado la idea de que la seguridad contra el narcotráfico y el terrorismo necesariamente implica que los ciudadanos deben rendir o entregar parte de sus derechos básicos. Esta misma tendencia ha producido un debate intenso en Estados Unidos, que en América Latina ha pasado casi inadvertido.

Se ha impulsado y aceptado la idea de que la seguridad contra el narcotráfico y el terrorismo necesariamente implica que los ciudadanos deben rendir o entregar parte de sus derechos básicos.

Dependiendo de cómo el narcotráfico y la ilegalidad hayan afectado a su país, el ciudadano en general termina por aceptar este encogimiento de derechos, ya sea por la ilusión de que las políticas de control le brindarán mayor seguridad personal o porque no tiene la capacidad de influir en el diseño de éstas. La ausencia de un debate real

126 Peter Andreas (1998).

en la región sobre este tema es el resultado, en parte, de que **los derechos civiles ciudadanos están muy rezagados o han sido aplicados de “manera sesgada e intermitente”**.¹²⁷ Esta situación es más grave aun en aquellos países con un alto índice de población indígena, la cual tiene un alto porcentaje de compromiso en el cultivo de coca.

El fortalecimiento de instituciones policiales y militares en primera instancia y la administración de justicia en un segundo plano son indicadores de las secuencias en las que las democracias han enfrentado la ilegalidad, y del hecho de que **se piensa primero en la seguridad y sólo después en la cuestión de los derechos civiles básicos**. Aun en aquellos países donde se ha llevado adelante un proceso de reforma judicial, estos procesos han privilegiado los intereses del Estado en temas penales.¹²⁸ Por otra parte, el impacto del combate al narcotráfico ha producido distorsiones en los sistemas penales y carcelarios: en general, la proporción de presos por delitos relacionados con las drogas es ahora superior a la de cualquier otro crimen.¹²⁹

127 O'Donnell (2002).

128 Consultar los nuevos códigos de procedimiento penal en Bolivia, El Salvador y Venezuela.

129 En Estados Unidos el 80% de la población presidiaria está relacionada con las drogas.

■ *El proceso de producción y comercialización de drogas ilegales debe analizarse a partir del contexto que lo hace posible: sociedades fragmentadas y debilitadas por instituciones vulnerables y Estados con una escasa efectividad de su sistema legal. Estos problemas, lamentablemente, son característicos de varios países latinoamericanos. Se señala aquí que la pobreza, la desigualdad, las crisis económicas y la corrupción son causas próximas que actúan como detonantes del narcotráfico solamente cuando la estructura social ha sido transformada en el sentido de una creciente vulnerabilidad. Los efectos políticos y sociales del mercado de drogas ilegales son aun más nocivos para la democracia que su impacto económico.*

FRANCISCO E. THOUMI

Economista colombiano y doctorado en la Universidad de Minnesota. Ha sido profesor de la Universidad de Los Andes en Bogotá y la Universidad de California, entre otros centros académicos. Trabajó como coordinador del Programa Global contra el Lavado de Dinero en la Oficina de Control de Drogas y Prevención del Crimen de la ONU.

Notas sobre corrupción y drogas ilegales

FRANCISCO E. THOUMI

El “problema de las drogas” es mucho más un problema de gobernabilidad que de economía. A pesar de la elevada demanda y la alta rentabilidad de la industria de drogas ilegales, la gran mayoría de países con recursos naturales y destrezas laborales requeridas para producirlas no lo hacen.¹³⁰ Existe, en efecto, una alta concentración de la industria ilegal¹³¹: los países que producen y exportan cocaína y heroína son aquellos en los que es más fácil producir y distribuir ilegalmente las drogas.¹³² Es decir, aquéllos en los que el gobierno no controla el territorio, con grupos étnicos diversos que no tienen lealtad al gobierno central o a la nación, países con sistemas judiciales débiles con jueces comprables, etc. Además, las drogas ilegales se utilizan en varios países para financiar grupos subversivos armados que enfrentan a los regímenes existentes.

130 La coca, por ejemplo, puede ser cultivada en todos los países del Asia Sur Oriental, varios países del África Central, en Centroamérica, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Brasil y las Guayanas.

131 La heroína se ha producido en pocos países, y actualmente Afganistán y Myanmar concentran la industria. Los cultivos de coca se concentraron durante mucho tiempo en Bolivia y Perú, y Colombia dominó la manufactura y tráfico de cocaína y en los años 90 este país se convirtió en el primer cultivador de coca.

132 La ilegalidad impone requisitos especiales a la producción de drogas ilegales: 1) requiere insumos con mercados controlados que deben ser obtenidos en el mercado negro o en el extranjero e importados de contrabando; 2) los cultivos deben protegerse de los grupos encargados de hacer cumplir la ley; 3) el proceso manufacturero debe ser clandestino; 4) el mercado requiere organizar redes de distribución ilícitas y frecuentemente exportar de contrabando el producto; 5) los ingresos deben lavarse. Todas estas actividades requieren “destrezas ilegales” que determinan la ventaja competitiva en drogas ilegales.

La producción y mercadeo de drogas ilegales requiere involucrar a muchas personas que apoyen activa o pasivamente la actividad ilegal. Estas redes sociales incluyen una gran diversidad de personajes (químicos, abogados, jueces, políticos, etc.). Por eso, la industria ilegal tiende a localizarse **en países con instituciones vulnerables** y actúa como catalizadora de procesos de corrupción que pueden llegar a penetrar las entrañas de las instituciones más importantes del país.

La capacidad corruptora de la industria ilegal depende, en cada caso, de la estructura de poder de la sociedad, del tamaño del país y de su estructura productiva.¹³³ Asimismo, las actividades ilegales responden a problemas estructurales en la sociedad y existen factores que –como la pobreza, la desigualdad, las crisis económicas y la corrupción– actúan como detonantes o causas próximas solamente cuando la estructura social ha cambiado y se ha incrementado su vulnerabilidad.

Los efectos de las drogas sobre muchos países son considerablemente más graves en el ámbito político y social que en el económico. A pesar de lo que comúnmente se cree, las economías de los tres principales países andinos productores de drogas ilegales –Bolivia, Perú y Colombia– pueden funcionar bien sin droga.¹³⁴ Éste es el caso particular de Colombia, cuya economía se desarrolló mucho mejor en el período anterior a la cocaína que en el período poscocaína.

Los efectos de las drogas sobre muchos países son considerablemente más graves en el ámbito político y social que en el económico.

133 En países grandes con sistemas políticos en los que los políticos y gobiernos locales no rinden cuentas a los poderes centrales, la corrupción tiende a ser local. Si los partidos y el sistema político son autoritarios, la industria necesita sobornar y corromper a un nivel político más alto. En países pequeños el poder corruptivo de la industria se extiende a los más altos niveles del Estado y de la política, pues de otra forma no podría operar.

134 Durante los últimos veinte años el ingreso generado por las drogas ilegales disminuyó sustancialmente como porcentaje del ingreso nacional de esos países andinos. Es posible afirmar que, en Colombia, las drogas ilegales nunca representaron más del 7% del ingreso y hoy son alrededor del 3%. En Bolivia y Perú esta industria generó más del 10% del ingreso durante los años 80 pero, ha disminuido sustancialmente y hoy no representa más del 2% en el Perú y 4% en Bolivia. La industria ilegal ha tenido efectos regionales importantes en las zonas de cultivos ilícitos, y en Bolivia y Perú ha empleado en el pasado porcentajes sustanciales de la fuerza laboral rural. Sin embargo, esta importancia declinó allí mientras aumentó en Colombia.

Los efectos en Colombia

Las drogas se localizaron en Colombia, donde la industria ilegal ha tenido sus efectos más graves¹³⁵, porque la estructura institucional, política y social de ese país lo colocó en una situación vulnerable. Una geografía que obstaculizó el desarrollo de un gobierno central fuerte, que favoreció el desarrollo de regiones económicas autosuficientes con gobiernos en los que los caudillos locales eran la ley, y penalizó el comercio interno e internacional, junto a partidos políticos (pluriclasistas y despolitizados) que sustituyeron al Estado en muchos sitios y generaron lealtades semejantes a las que los ciudadanos sienten por su nación, son factores que han contribuido a generar esta situación de vulnerabilidad. Además, la modernización afectó a Colombia de manera más drástica que al resto de América Latina.

La combinación de violencia, rápida urbanización y notables aumentos en los niveles educativos, descomposición familiar y desarraigo general produjo un número sustancial de individuos para los que no importan las repercusiones de sus acciones sobre el resto. Una vez que la industria ilegal echó raíces, actuó como un catalizador que aceleró el proceso de descomposición social que el país estaba viviendo.

El sistema político y social colombiano ha sido muy vulnerable al narcotráfico. Partidos sin agenda ni estructura e individuos acostumbrados a no tener controles legales ni sociales en su comportamiento constituían una mezcla ideal para las actividades ilegales. La sociedad colombiana aceptó al narcotráfico como una industria más. La ilegalidad no era muy importante y, en un país que había padecido una escasez de divisas por mucho tiempo, el narcotráfico lo proveía de dólares. Las drogas generaron bonanza, promovieron el contrabando abaratando todos los productos importados, y abrieron canales rápidos de movilidad social. De fomentar una bonanza, la droga pasó a catalizar una enorme crisis. Los niveles de violencia aumentaron rápidamente;

¹³⁵ Hoy Colombia es el único país del mundo en donde hay cultivos sustanciales de las tres plantas más importantes en la producción de drogas que alteran la mente: marihuana, coca y amapolas. Es el primer productor mundial de coca y cocaína y el principal productor americano de heroína. Además, es el primer productor de dólares falsos y el primer productor de secuestros en el mundo.

las industrias legales se debilitaron porque no podían competir con importaciones baratas ni exportar, porque la tasa de cambio era muy baja; se generaron expectativas de enriquecimiento rápido y se hicieron muchas inversiones especulativas; el sistema político desarrolló vínculos de dependencia con los fondos ilegales y, finalmente, la subversión y contrasubversión armadas encontraron en las drogas ilegales una fuente magnífica de financiamiento. Así, en Colombia, las drogas pasaron de ser la causa de una bienvenida bonanza ilegal a ser el combustible de una gran crisis.

En Colombia, las drogas pasaron de ser la causa de una bienvenida bonanza ilegal a ser el combustible de una gran crisis.

El caso peruano

En Perú, los efectos de la industria ilegal fueron percibidos de manera muy benévola.¹³⁶ La industria empleaba un número importante de campesinos, el narcotráfico se localizaba en el “Perú profundo” lejano a Lima y los narcotraficantes se consideraban extranjeros. De esta forma, no había corrupción asociada al narcotráfico y las grandes utilidades del negocio eran extranjeras. Mientras que en Colombia el efecto corruptor actuó principalmente sobre los partidos y los políticos, en el Perú se ejerció sobre las fuerzas del orden (policía y fuerzas armadas). Este efecto se acentuó en los 90, cuando el manejo de las instituciones armadas y del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) se implicó fuertemente con la industria de las drogas ilegales, y contribuyó no solamente a corromper a los líderes del Estado sino también a fortalecer su control sobre la sociedad.¹³⁷

¹³⁶ A diferencia de Colombia, la coca ha tenido una larga tradición en el Perú y ha sido un elemento importante de la cultura indígena por mucho tiempo. Los campesinos la utilizan frecuentemente para amainar el hambre y trabajar, y existe una demanda pequeña también para usos industriales, principalmente en la fabricación de té de coca y las exportaciones a Coca-Cola.

¹³⁷ Al concentrarse el poder en el presidente Alberto Fujimori y su jefe de inteligencia

Los riesgos ecuatorianos

El Ecuador se caracteriza por una estructura política caudillista y unas fuerzas armadas relativamente poderosas. Éstos son los puntos más vulnerables al narcotráfico pues son funcionales a la industria ilegal. Aunque Ecuador no tiene una tradición de uso de coca y hasta ahora no ha tenido cultivos ilícitos en cantidades significativas, el proceso de modernización ha debilitado los vínculos sociales tradicionales y hay comportamientos ilegales que se han aceptado cada vez más en la sociedad.

Hasta ahora, la gran corrupción ha sido principalmente de cuello blanco. La bonanza petrolera experimentada desde principios de los años 70 generó una economía política en la que el mayor problema fue cómo repartir la renta. Más adelante, con la crisis de la deuda externa, el problema fue cómo distribuir la consiguiente caída en el ingreso. En estos procesos la sociedad aceptó que quitarle al Estado no era robar. Por eso, los llamados “delitos de cuello blanco” han sobresalido, concentrados en el sector financiero y en los proyectos de privatización y obras públicas.

La sociedad ecuatoriana es hoy mucho más vulnerable a las drogas ilegales. El ejército tiene una tradición autoritaria y controla la zona fronteriza con Colombia. Hay reportes periodísticos que sugieren que la base de coca del Putumayo se interna en el Ecuador para llevarla al área de Tumaco, donde se refina y exporta. Otros reportes indican que tanto las guerrillas como los paramilitares colombianos utilizan el territorio ecuatoriano para recuperarse y descansar. Estas actividades no pueden tener lugar sin apoyo de redes dentro de la sociedad ecuatoriana. La zona fronteriza es también una zona en la que el contrabando se acepta como pan de cada día. Todos estos factores indican que el control del narcotráfico en el Ecuador se debe hasta ahora más a controles sociales que a las acciones del Estado.

Vladimiro Montesinos, especialmente después del autogolpe de abril de 1992, éstos empezaron a utilizar las drogas ilegales como fuente de financiación de actividades de represión y para su enriquecimiento propio.

■ *El abordaje de la democracia desde una perspectiva de género brinda una nueva mirada al desarrollo de la ciudadanía y contribuye a enriquecer sus contenidos, expandir sus horizontes y abordar las complejas fronteras entre igualdad, desigualdad e injusticia. Esta perspectiva permite enfocar el problema de la no universalidad de los derechos y analizar los vínculos que se tejen entre representación y participación, por un lado, y Estado y sociedad civil, por otro. Estas relaciones son caracterizadas como “dos tensiones constitutivas al régimen democrático” que no deben verse como un obstáculo a superar, sino como el combustible que alimenta el proceso de democratización de las democracias latinoamericanas.*

CELI JARDIM PINTO

Doctora en Gobierno (Universidad de Essex-Inglaterra), actualmente se desempeña como profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil.

Ciudadanía y democracia: los aportes de una perspectiva de género

CELI JARDIM PINTO

La teoría política de extracción feminista ha realizado un importante aporte en los últimos años, no sólo a la problemática de las mujeres y de otros grupos excluidos en América Latina, sino también a la reflexión más amplia sobre la democracia, tanto en sus aspectos institucionales como desde una perspectiva normativa.¹³⁸

Tales aportes contienen dos cuestiones estrechamente vinculadas. La primera parte de la evidencia de que **un 50% de la población, las mujeres, tiene una representación política que está muy lejos de corresponderse con su proporción demográfica**, tal como sucede en muchos países latinoamericanos también con otros grupos sociales, por ejemplo, las poblaciones negras e indígenas. La segunda cuestión se vincula con **la representación política vista desde una perspectiva propiamente femenina: cuando se aboga por la representación de la mujer, se lo está haciendo por la presencia de las mujeres no tan sólo como seres humanos del sexo femenino, sino también como sujetos políticos constituidos a partir de una construcción de identidad**. Esta circunstancia convierte la representación en algo aun más complejo pues se está frente a posiciones que se organizan en los movimientos sociales, fuera de lo que se ha entendido como espacio político formal, que deben transformarse en actores políticos para poder, a su vez, transformar sus demandas en temas de la agenda pública.

138 Una perspectiva normativa de la democracia es aquella que entiende ésta como el único régimen que cuenta con herramientas para construir proyectos que puedan superar las profundas desigualdades sociales y económicas.

Cuando se aboga por la representación de la mujer, se lo está haciendo por la presencia de las mujeres no tan sólo como seres humanos del sexo femenino, sino también como sujetos políticos constituidos a partir de una construcción de identidad.

Tratándose de una reflexión sobre la democracia en América Latina, adquieren relevancia central **las desigualdades sociales y la posición de la mujer en la escala de estas desigualdades**. De allí se derivan dos clases de preocupaciones: a) las potencialidades y posibilidades del régimen democrático para hacer frente a la desigualdad social; b) las particularidades que este régimen debe tener para ocuparse de las situaciones de desigualdad que contengan especificidades como las de las mujeres.¹³⁹

De estas dos problemáticas –**la promoción de la igualdad y el reconocimiento de las diferencias**– surgen, asimismo, dos vertientes teóricas: la primera desarrolla la tesis sobre **políticas compensatorias**, en la cual se destaca la política de cupos, de “acción afirmativa” o “discriminación positiva”; la segunda engloba lo que se da en llamar las “**nuevas teorías de la democracia**”, que plantean la discusión sobre la democracia deliberativa, la democracia participativa y la democracia radical.¹⁴⁰ En

139 Aun asumiendo las causas económicas de la pobreza, su reproducción tiene naturalezas diversas y, por cierto, ser mujer, negro, anciano o niño, vivir en el campo o en la ciudad, en el Norte o en el Sur, son factores centrales en la composición de la pobreza.

140 La intervención de las teóricas feministas tiende a enfatizar los límites de la inclusión de nuevos actores, particularmente de mujeres, en los modelos de democracia que no tomen en consideración la particularidad de la participación de segmentos específicos. Estas críticas están fuertemente dirigidas a la preocupación de los teóricos de la “democracia deliberativa” (Habermas) por una restauración del consenso. La discusión de las feministas está directamente relacionada con el reconocimiento de que los límites del actual modelo democrático deben ser repensados y recrearse sus espacios públicos (Iris Young, 1996). Unas, señalan los límites de la noción de esfera pública, en la medida en que las desigualdades y diferencias son puestas entre paréntesis (Fraser: 1997, pág. 79). Otras proponen formas alternativas de la representación, por medio de instrumentos de participación más directos. Ambas propuestas también niegan la posibilidad de la eliminación de las diferencias como solución para la construcción de una nueva esfera pública. Y hay otras que discuten más en profundidad con los principios mismos de la democracia liberal. Argumentan, en tal sentido, que la democracia liberal presupone la diferencia solamente en el terreno de las ideas, no admitiendo que dicha diferencia esté inscrita en los propios sujetos. Su propuesta, traducida en políticas de cupos, es lo que se llama “política de presencia”.

ambas vertientes se apunta a **la construcción de espacios de participación en la esfera pública** que puedan promover la incorporación y la expresión de nuevos actores.

La democracia desde la perspectiva de género: dos tensiones inherentes

Las cuestiones surgidas desde una perspectiva de género cobran especial importancia cuando el centro de atención del régimen político se proyecta desde su circunscripción ceñida a las instituciones **hacia la consideración de los seres humanos en tanto agentes de la democracia.**

Un Estado nación puede contener un régimen democrático¹⁴¹, con todas las condiciones para la realización de la democracia, y reconocer los derechos de las mujeres y de otros grupos no incluidos. La contradicción está en el hecho de que todos son considerados como ciudadanos “iguales”, pero las diferencias, al no ser tenidas en cuenta, terminan reproduciendo condiciones de desigualdad. La gran dificultad encontrada por las mujeres para llegar a cargos legislativos en las democracias, incluso en las más desarrolladas, es fruto de esta situación en la cual las fronteras entre igualdad/desigualdad/injusticia son borrosas y cambiantes.

Esta contradicción hace que sea precisamente en los espacios de exclusión existentes en los regímenes democráticos donde esté centralizada la reflexión teórica sobre género. Esto mismo lleva al reconocimiento de dos tensiones constitutivas que son inherentes al régimen democrático: 1. una que vincula problemáticamente el principio de **representación con el de participación**, y 2. otra que se establece, de manera también problemática, **entre Estado y Sociedad Civil.**

La tensión entre representación y participación

La democracia necesita ampliar las posibilidades reales para que el conjunto de sus ciudadanos y ciudadanas pueda participar en la

¹⁴¹ El régimen democrático, en sentido estricto, se caracteriza por la vigencia de los principios de la democracia representativa, garantía de elecciones justas, libertades políticas, ciudadanía política.

política. Pero un primer problema radica en que para ello no cuenta con otros instrumentos que aquellos puestos a disposición por el propio régimen, y éstos se encuentran limitados por distintos factores. Por ejemplo, cuando no existen instrumentos de *accountability* vertical (rendición de cuentas)¹⁴² es muy difícil que los grupos excluidos, y el caso de las mujeres es ejemplar, puedan cambiar, mediante instrumentos clásicos de representación, su condición de excluidos (lograr espacios en las listas partidarias y condiciones reales de elección).

La alternativa que se postula aquí es que este cambio debe venir desde fuera del campo político, *stricto sensu*, aunque no desde fuera del régimen democrático, entendido en términos amplios. Esta perspectiva, lejos de las postulaciones antagónicas y excluyentes, es la de la necesidad de **coexistencia entre democracia representativa y democracia participativa**, y de la productividad en términos de democracia, de la tensión inevitable entre ambas.

La alternativa que se postula aquí es que este cambio debe venir desde fuera del campo político, *stricto sensu*, aunque no desde fuera del régimen democrático, entendido en términos amplios.

Es necesario hacer, sin embargo, una serie de salvedades. En primer lugar, la participación no puede ser vista como la panacea de los problemas presentados por la representación, ya que, por sus características peculiares, ésta puede ser fácilmente instrumentada por elites políticas, en pugna dentro del Estado. La participación **sólo puede desarrollarse en forma democrática en la medida en que se constituye en dos momentos y espacios distintos**. El primero de ellos debe darse en el interior de la sociedad civil y ser completamente independiente

¹⁴² La *accountability* vertical de tipo societal (O'Donnell, 1998) refiere a la rendición de cuentas que es ejercida por grupos y aun por individuos con el objetivo de movilizar al sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos.

del campo político. Debe existir, para ello, **un espacio libre para la constitución de las voluntades, de los intereses, de las perspectivas**. Sólo a partir de allí es posible establecer una relación productiva con el campo de la política. Y esto sucede de dos maneras: a) mediante la creación de grupos de presión (la mayoría de las veces liderados por ONG) en ámbitos parlamentarios para la inclusión en las agendas legislativas de proyectos de ley a favor de los intereses de los excluidos, o b) mediante la conquista de espacios en consejos y órganos estatales.

En la práctica, esta separación nunca se da en forma completa: los ciudadanos y ciudadanas que actúan en la sociedad civil no se despojan de sus posiciones políticas ni de sus posibles vínculos partidarios. Tampoco puede esperarse que, por parte de los partidos políticos, no se designen militantes para acompañar los movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Aun teniendo en cuenta todo esto, se puede estimar que **la inexistencia de una razonable separación entre estos dos momentos y espacios dificulta cualquier ejercicio de participación libre y autónoma de la sociedad civil**.

Por otra parte, la identificación de la sociedad civil como espacio donde construir una participación democrática no es sencilla ni autoevidente, porque, tratándose de América Latina, la sociedad civil ha sido históricamente frágil y un espacio de reproducción de las relaciones clientelistas y excluyentes. Pero aunque en gran medida esto sea cierto, los espacios conquistados en la sociedad civil han sido fundamentales para crear tensiones frente a un campo político excluyente. En el caso de las mujeres, es en este espacio donde se produce un salto cualitativo fundamental para su inserción en el campo de la política, que es **la posibilidad de su paso desde el espacio privado hacia el espacio público**. Esto no ocurre solamente en la dimensión espacial, sino en la propia redimensión de la opresión, que deja de ser tema de dominio íntimo y privado para pasar a formar parte de la discusión del espacio público. A lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX, hubo una dialéctica interesante entre los movimientos populares de mujeres (movimientos de madres, de barrio, por guarderías, etc.) y el movimiento feminista, este último como eslabón entre los primeros y el campo de la política.¹⁴³

143 Es particularmente interesante observar que las cuestiones expresadas por las mujeres acerca de las demandas por mejores condiciones de vivienda, escuelas, etc., son absorbidas

El proceso participativo tampoco se da sin jerarquías ni luchas internas: entre participar en un espacio de discusión en un barrio popular de una gran ciudad de América Latina y participar en un consejo dentro de un organismo estatal hay una distancia. Es muy probable que la militante de barrio no llegue a ocupar los espacios del consejo, pero sí lo hará una “representante” del movimiento feminista o de una ONG. No obstante, es en el espacio de la sociedad civil donde América Latina vio nacer a algunas de sus líderes femeninas más importantes. **En suma, a pesar de todos los límites y jerarquías, cuantos más sean los espacios de participación, mayor será la presión ejercida sobre la representación.** Los espacios de participación tienen, así, una función doble y fundamental: actuar como contrapesos del poder, para obligar a que haya *accountability* (rendición de cuentas), y formar mujeres que actúen en los espacios de representación a partir de una perspectiva de género.

Cuantos más sean los espacios de participación, mayor será la presión ejercida sobre la representación.

Debe considerarse que la tensión participación/representación tiene dos caras: la primera es el **lado virtuoso** de la transformación de la propia representación por la presencia de la participación. La segunda es el **lado opaco** de la relación; es decir, la poca posibilidad de asegurar la representatividad en los espacios exclusivamente participativos dentro de la burocracia estatal. La primera perspectiva abre una gama importante de posibilidades, tales como impulsar **la creación de proyectos de ley que garanticen cupos y otras acciones positivas respecto de la mujer, asesorar a parlamentarios en general o capacitar a mujeres para el ejercicio de cargos públicos.** La segunda perspectiva, a pesar de ser fundamental para la democratización del aparato estatal,

más fácilmente por los partidos políticos; en tanto que los temas vinculados más exclusivamente con los derechos de la mujer, como salud reproductiva, aborto, cupos, acoso sexual, tienden a llegar al espacio de la política institucional a través de procesos participativos liderados por los movimientos feministas y, en años más recientes, por ONG.

chocará contra un serio problema de legitimidad si los criterios que llevan a uno o a otro agente a poner el acento en los consejos u órganos similares no fueran claramente delimitados. El problema reside exactamente en la dificultad, si no en la casi imposibilidad, de la delimitación. Este tipo de participación debe construir **mecanismos que impidan la reproducción de grupos con intereses eminentemente corporativos**. Es exactamente en el interior de la burocracia estatal en donde muchas veces se instalan los “representantes” de la sociedad civil. A pesar de la importancia de la presencia en la democratización del proceso de toma de decisiones, esta moneda tiene otra cara, que es **el riesgo de que en lugar de una democratización de la burocracia se produzca una burocratización de la “representación”**.

Al expresar estas salvedades sobre procesos participativos se apunta a cuáles son sus límites en la discusión. Como estas salvedades están asociadas con posiciones políticas definidas, los principios participativos y los principios de la representación son muchas veces presentados como antagonicos. Lo que importa señalar es el principio de que la tensión entre estas dos entidades es extremadamente edificante para la democracia. Por ejemplo, la solución de los cupos para el caso de la representación injusta de la mujer en los órganos legislativos únicamente tendrá posibilidades de concretarse satisfactoriamente (no sólo como una compensación en términos poblacionales) si hay instrumentos participativos enraizados en la sociedad civil.

La tensión entre sociedad civil y Estado

La perspectiva de género en relación con la democracia no concibe la posibilidad de un Estado capaz de ejecutar sus funciones –un Estado establecido territorialmente, que esté regido por un sistema legal legítimo y con capacidad para dar respuestas a la sociedad a través de sus órganos auxiliares y políticas públicas– **sin tener una contrapartida en la sociedad civil**. Se hizo hincapié en la necesidad de acciones desde fuera hacia adentro del campo político para diseminar la participación y la representación. Ello implica, como consecuencia, una sociedad civil organizada o en proceso de organización, capaz de construir espacios públicos. **La gran potencialidad de la democratización se encuentra en la sociedad civil, que es el espacio donde las diferencias de identidad mejor pueden manifestarse.**

La sociedad civil entendida como fiscalizadora y constructora de espacios de interlocución con el Estado puede ser, al mismo tiempo, un **“semillero” para el surgimiento de agentes que intervengan en la política a través de la representación**. Y ésta también es una relación de tensión que tiene que tomarse como parte constitutiva del régimen democrático y no como una situación que deba superarse. La tensión existe a partir de la **no admisión de una división del trabajo**, según la cual las voluntades, los intereses, las perspectivas fragmentadas se expresarían en la sociedad civil, y las cuestiones de voluntad general del ciudadano político lo harían en el campo político. Por otra parte, no todo lo que surge como demanda agregada o expresión desde la sociedad civil tiene un fin político, sino que puede simplemente buscar la finalidad de cambiar una situación específica, de discutir derechos, de influir en los rumbos de la política.

El movimiento de mujeres y, principalmente, el movimiento feminista están arraigados en la sociedad civil. No obstante, la experiencia latinoamericana ha demostrado una gran dificultad en la transferencia de la participación en el campo de la sociedad civil a la participación estrictamente política, por ejemplo, en las cámaras legislativas. De allí que la mejora de la democracia, al tiempo que no puede renunciar a una sociedad civil robusta, so pena de disminuir la posibilidad de obtener un Estado eficaz y de una ciudadanía plena, no debe, por otra parte, constituirse junto al Estado sino en tensión con él, obligándolo a estar en un **constante proceso de construcción**, y en una relación estrecha que permita a su vez “zonas de entrelazamiento”.

En igual sentido, una reflexión sobre el régimen democrático latinoamericano no puede ignorar la presencia cada vez mayor de las llamadas ONG como actores importantes, siendo éstos algunas veces los únicos que defienden los derechos de los ciudadanos frente al Estado.¹⁴⁴ ¿Cuáles son los espacios reales de estas entidades en las democracias latinoamericanas? La discusión sobre las ONG pasa obligatoriamente por el tema

144 En el caso de los derechos de las mujeres, esta presencia es realmente muy fuerte, sobre todo por la trayectoria tomada por los grupos feministas informales de las décadas del 70 y del 80: las militantes de aquella época son hoy coordinadoras y líderes de ONG.

de los movimientos sociales, pues una parte importante de ellas se formó a partir de estos movimientos. Esta trayectoria apunta a un proceso original, en relación con los definidos e identificados por algunos analistas, que veían una alta posibilidad de fenómenos corporativos o de institucionalización de los movimientos sociales en organizaciones muy cercanas a los partidos políticos.

Se percibe que las ONG tienden a actuar en un campo de despolitización y despartidización, y que el profesionalismo presente en estas organizaciones trata de eliminar cualquier efecto de politización, que está más presente en el caso de los movimientos sociales. Dos tendencias contradictorias pueden así tener lugar: la primera **va en la dirección de una mayor autonomía**, creando nuevos liderazgos y canales de presión e intervención ante el aparato estatal. La segunda **reproduce relaciones escindidas entre la sociedad civil y sus instituciones políticas**, neutralizando la capacidad de intervención recíproca entre la política institucional y las demandas sociales.

A manera de conclusión, este planteo propone una serie de consideraciones finales:

1. No todas las decisiones o intereses colectivos tienen una dimensión de género. Una gran mayoría de estos intereses y decisiones conciernen por igual a todos los ciudadanos, independientemente del sexo o de cualquier otra cualidad. No obstante, un conjunto de estos intereses colectivos y de estas decisiones ciertamente alcanzará de formas diferentes a hombres y mujeres. Solamente un Estado que incluya el corte de género en sus políticas públicas, en las decisiones que afectan a todos, podrá alcanzar a todos por igual.

2. En una perspectiva de género, la cuestión de la territorialidad del poder del Estado y su relación con la nación adquiere una dimensión propia. En la medida en que, por un lado, los Estados latinoamericanos no llegan a dotar de legalidad a todo el territorio nacional y, por otro, las mujeres sufren opresiones en el ámbito privado, puede decirse que hay un problema de “territorialidad” allí donde la ley no tiene fuerza, tanto en el ámbito público como en el privado. Para que la mujer sea ciudadana dotada de plenos derechos, la opresión, que hace de ella víctima de un conjunto de violencias, debe ser publicitada, y llevada al territorio

donde la ley tenga validez. **De allí que sea fundamental el fortalecimiento de las esferas públicas en la sociedad civil.**

Solamente un Estado que incluya el corte de género en sus políticas públicas, en las decisiones que afectan a todos, podrá alcanzar a todos por igual.

3. Dos de las características que un régimen democrático debe poseer son particularmente complejas en la perspectiva de género: el criterio de la inclusión de todos los adultos, y el de que todos los adultos tienen derecho a participar del Estado y del gobierno. La existencia de estos derechos, como fue discutido anteriormente, no garantiza que los ciudadanos y, en particular, las mujeres, dotados de recursos de poder distintos (debido a su exclusión), puedan disfrutar de ellos. La experiencia demuestra que las democracias occidentales, aun las más sólidas y con menos problemas de injusticia social, no logran, con el reconocimiento de derechos universales, garantizar en la práctica el derecho de participación de ciudadanos con poderes desiguales.

4. La conquista de la ciudadanía es uno de los temas más caros a las estudiosas de las condiciones del género en las democracias modernas, justamente porque el conjunto de garantías y derechos ha sido el andamiaje esencial para el avance de todo proceso de inclusión. Pero este mismo andamiaje es responsable de la eliminación de las diferencias, pues, considerando a todos como iguales, no reconoce las especificidades de género. En una sociedad donde existe el corte entre grupos de opresores y oprimidos, **renunciar por completo a intereses particulares en beneficio del punto de vista general es reproducir la opresión.** De allí se desprende que las frágiles democracias latinoamericanas, por fuerza de los condicionantes históricos de fines del siglo XX y comienzos del XXI, deben enfrentarse con una doble tarea: garantizar el estatuto legal de la igualdad, es decir, de la ciudadanía, y ocuparse, al mismo tiempo, de las diferencias que necesitan un espacio de expresión para tornar real ese estatuto legal.

5. La ciudadanía política de las mujeres está muy relacionada con la posibilidad de superar dos condiciones directamente relacionadas con los derechos civiles y sociales: **la violencia doméstica y el acoso sexual por un lado, y las condiciones particulares de pobreza y los derechos reproductivos por el otro**. La democracia debe asegurarse el conjunto de derechos diferenciados para que las mujeres puedan vivir su ciudadanía política en las mismas condiciones que los hombres.

6. Si una democracia robusta sólo puede existir a partir de un contexto social rico, ¿cómo construir este contexto más allá del régimen democrático que le garantice un sistema legal justo al conjunto de los ciudadanos? Históricamente, esto se hizo posible cuando los derechos civiles precedieron a los derechos políticos. La identificación de la esfera pública burguesa en el siglo XVIII es un buen ejemplo de ello. No obstante, nos encontramos ante condiciones muy diferentes: existe una concomitancia en la contemporaneidad entre la necesidad de un contexto social vigoroso y un estado democrático. Sin querer solucionar el dilema, la perspectiva de género aproxima **una nueva mirada hacia la sociedad civil**, buscando identificar en ella las potencialidades a través de sus organizaciones, desde las más formales hasta las más informales. La fuerte tendencia a un cierto lamento sobre la fragilidad de la sociedad civil, tanto por parte de los académicos como de la propia actividad política, congeló a la sociedad civil con calificativos tales como “clientelismo”, “apadrinamiento”, “desorganización”. Esto influyó en que se prestase muy poca atención a lo que estaba sucediendo en este espacio en los últimos veinte años. La sociedad civil ha experimentado un grado de organización significativo, tanto a través de grupos organizados en torno de demandas específicas como a través de una postura identitaria. Es en esta esfera donde se desarrolló el movimiento feminista y en donde los derechos de las mujeres ganaron legitimidad, y a partir de la cual las mujeres ocuparon espacios públicos, legislativos y de gobierno. Desde una perspectiva de género, la incorporación de nuevos participantes en el propio régimen democrático, con las tensiones que los acompañan, permite un proceso de inclusión que fortalece tanto la naturaleza institucional de la democracia como su potencialidad para ocuparse de las cuestiones más graves de la desigualdad social.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerly, B. y Okin, Susan Moller. "Feminist Social Criticism and the International Movement for Women's Rights as Humans Rights". En Shapiro, I. y Hacker y Cordón, C. *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Arato y Cohen. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press, 1994.

Benhabid, Seyla. *Democracy and Difference – contesting the Boundaries of the Politics*. New Jersey: Princeton Press, 1996.

_____. "From Identity Politics to Social Feminism: A Plea for the Nineties". En Trend, David (ed.) *Radical Democracy*. Londres: Routledge, 1995.

Calhoun, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

Carter, A. Y Stokes, G. *Liberal Democracy and its Critics*. Cambridge: Polity Press, 1998.

Elster, Jon (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge Press, 1998.

Fraser, Nancy. "Gender Equity and the Welfare State: A Postindustrial Thought". En Benhabid, Seyla, ob. cit.

_____. "Rethinking the Public Sphere: A contribution to the Critique of Actually Existing Democracy". En Calhoun, Craig, ob. cit.

Gambeta, Diego. "Claro: An essay on Discursive Machismo". En Elster, Jon, ob. cit.

Habermas, Jurgen. "Further Reflections on the Public Sphere". En Calhoun, Craig, ob. cit.

Held, David (ed.) *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press, 1991.

Okin, Susan Moller. "Gender, the Public and the Private". En Held, David, ob.cit.

Pateman, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

———. *O Contrato Sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Phillip, Anne. *Democracy Difference*. Cambridge: Polity Press, 1993.

———. “Dealing with Difference: A Politics of Idea, or Politics of Presence”. En Benhabid, Seyla, ob. cit.

———. *Género y teoría democrática*. México: UNAM, 1996.

Pinto, Céli y Regina Jardim. “NGOs – New Public Spheres? The Presence of Feminist NGOs in Brazilian Politics”, (presentado en el *xxiii International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington, DC, Estados Unidos, 2001).

———. “NGOs in Brazil and the Presence of New Public Spheres: Possibilities of a Marriage”, (presentado en el *xv World Congress of Sociology of the International Sociological Association* en Brisbane, Australia, 2001).

———. “A Democracia desafiada: presença dos direitos multiculturais.” In: São Paulo: *Revista USP*, N^o 42, 1999.

Shapiro, I. y Hacker-Cordón, C. *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Trend, David (ed.). *Radical Democracy*. Londres: Routledge, 1995.

———. “Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy”. En Benhabid, Seyla, ob. cit.

Young, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

■ *Son significativos los avances logrados en los últimos veinte años por la casi totalidad de los países latinoamericanos con la recuperación de la democracia después de muchos años de dictaduras, sobre todo militares, que se habían generalizado en los países de la región hasta la década de los 80. Gracias a las luchas políticas y sociales, que han costado grandes sacrificios, luto y dolor, se ha abierto un nuevo escenario esperanzador para las generaciones presentes y futuras del continente.*

JULIO TERRAZAS

Es arzobispo de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y presidente de la Conferencia Episcopal de Bolivia.

Avances y límites de la democracia en América Latina, en los últimos veinte años

JULIO TERRAZAS

Los esfuerzos y sacrificios para la reconquista democrática no han sido estériles, han promovido un estado de derecho, la ampliación de libertades personales y sociales, el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, la apertura y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social, entre otros factores relevantes.

Las reformas y ajustes estructurales impulsadas por organismos internacionales, a pesar de sus limitaciones y contradicciones, han buscado que la acción pública sea más eficaz, transparente y abierta a la sociedad civil, expresión de una institucionalidad democrática y gobernabilidad, condiciones para el ingreso de la región en los procesos de globalización que experimenta el mundo actual.

Sin embargo y pese a los avances y logros, los niveles de inequidad y exclusión social aún persisten y, en algún grado, se han agudizado. La mayoría de los latinoamericanos no han alcanzado los niveles de vida que, de una u otra manera, pronosticaban estas reformas. Las expectativas sociales y económicas que nuestros pueblos colocaron en la recuperación democrática y en los programas de ajustes estructurales han sido frustradas en gran medida.

La estabilidad y el crecimiento económico se han quedado a nivel macroeconómico, y, por el contrario, en las grandes mayorías de la población se ha experimentado un proceso de empobrecimiento creciente, expresado en los mayores índices de desempleo y subempleo, la pérdida del valor adquisitivo de los salarios, las migraciones masivas internas y externas al continente, el aumento de la mendicidad y de los niños de la calle, entre otros rostros sufrientes de Cristo. En este sentido, el caso de Bolivia

representa el “modelo” paradigmático de esta situación, sobre todo si consideramos la relación entre: los enormes sacrificios que ha efectuado la sociedad boliviana con la implementación de reformas y ajustes realizados por los diferentes gobiernos, hecho que le ha merecido el título de “alumno destacado” en cuanto al cumplimiento de éstas por un lado, y los bajos indicadores sociales y económicos que presenta Bolivia, en comparación con otros países de América Latina.

Esta situación socioeconómica tiene sus repercusiones en el ámbito político comprometiendo severamente la institucionalidad democrática. En los últimos años, los conflictos sociales dejaron de ser hechos coyunturales y se convirtieron en un estado permanente, cuya expresión dramática en Bolivia fueron los enfrentamientos violentos del mes de febrero de 2003, con un saldo terrible de más de treinta muertos y doscientos heridos. De igual modo, los conflictos en otros países latinoamericanos tienen el mismo denominador común: exclusión e injusticia social en una democracia divorciada de lo socioeconómico con consecuencias que, además, ponen en juego el equilibrio político del continente.

En este contexto, es indispensable que la cooperación internacional y los gobiernos de los países más desarrollados comprendan la necesidad y urgencia de reorientar las políticas internacionales en la perspectiva de nuevas opciones de desarrollo humano integral, donde se articule efectivamente democracia y desarrollo, responsabilidad estatal y economía de mercado, competencia y solidaridad, satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Se trata de dar un rostro más humano al sistema en los procesos de globalización, que valore las capacidades y expresiones propias de los habitantes de las distintas regiones y países.

Inflexión histórica: el agotamiento de un ciclo

El ciclo de sacrificios, reformas y ajustes sin grandes avances sociales y económicos, y sobre todo sin resultados palpables para la mayoría de la gente, tiene que llegar a su fin. Resulta imposible seguir avanzando con esta dinámica de más exigencias y sacrificios a pueblos totalmente agotados y agobiados.

Este agotamiento marca un momento de crisis e inflexión, y exige un

cambio urgente, tanto en la orientación y las perspectivas de las reformas como en los contenidos y dinámicas de las democracias latinoamericanas. Este cambio tiene que apuntar decidida y prioritariamente al fortalecimiento del desarrollo humano del continente. Para hacer realidad este desafío trascendental, la política juega un papel de extrema relevancia.

Más democracia con más justicia: una salida necesaria

Es deber de la política generar las condiciones para que sea posible un nuevo patrón de desarrollo en el que la propia gente alcance el bienestar. La política en función de las necesidades de la gente supone alentar una nueva “ética del desarrollo”, cuyo centro sean la justicia y el bien común. Esto pasa por la capacidad de concertación de los diferentes actores sociales y el sistema de partidos políticos: juntos tienen que forjar un nuevo proyecto de sociedad, a través de cambios en el mediano y largo plazo.

Ello necesita la apertura de espacios públicos en los cuales los ciudadanos hagan uso de sus capacidades para expresar libremente sus aspiraciones y sus visiones de futuro, compartir valores sin nivelarlos, encontrarse con el otro y hacer escuchar su voz; factores con los que se fortalecerían la tolerancia, el respeto, la participación y el sentido de corresponsabilidad. En última instancia se trata de buscar una democracia con más participación y justicia.

Más democracia y más justicia requieren que el Estado cumpla sus funciones de servicio al ciudadano, que sea garante efectivo del bien común, con una atención particular a los que actualmente son excluidos, y que los administradores públicos den testimonio de servicio y se guíen en su conducta por los valores humanos, sociales y cristianos. En otras palabras, el Estado moderno tiene la necesidad de mejorar sus capacidades de gestión, orientándose hacia lo público, entendido éste como el bien común.

El Estado verdaderamente democrático no agota su realización en lo meramente electoral, sino que trasciende hacia una cultura de integración y cohesión social, particularmente con los grupos más pobres y excluidos de la sociedad, y a la vez impulsa una cultura de los valores democráticos en las personas, familias y organizaciones sociales. En síntesis, el gran desafío está en buscar un modelo de desarrollo que descanse en el poder constructivo de la política.

■ La “seguridad jurídica” es una condición necesaria del Estado democrático de derecho, que está amenazada permanentemente por pretensiones ideológicas que propician soluciones “de facto” o excepcionales. Esta condición deberá tener un alcance universal, si aspira a sostenerse, pues la pretensión de construir “islas de seguridad jurídica” para promover negocios especiales, mientras que el resto de los mortales carece de derechos y de garantías, no es viable porque tarde o temprano estas “islas” terminan inundándose de la inseguridad colectiva que las rodea.

RAÚL ALCONADA SEMPÉ

Es abogado, político y ex viceministro de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina, durante la presidencia de Raúl Alfonsín.

Seguridad jurídica y Estado democrático de derecho

RAÚL ALCONADA SEMPÉ

Los organismos internacionales de crédito y las naciones más desarrolladas, además de apoyar los procesos de democratización y consolidación de la democracia, sostienen con razón la necesidad de que los países resguarden la **seguridad jurídica**, si pretenden ser considerados serios y previsibles y, ya más específicamente, aptos para recibir préstamos e inversiones extranjeras.

Esta postura oficial de los organismos y de los gobiernos de las naciones más desarrolladas representa un avance sustancial con respecto a la conducta que exhibieron durante las décadas anteriores a la recuperación de la democracia en América Latina, cuando les facilitaron a las dictaduras militares endeudarse –la que generó la deuda externa que agobia a muchas democracias de la región– y recibir inversiones externas mientras no podía haber ninguna duda sobre la ausencia absoluta de legitimidad constitucional o de cualquier otro fundamento que hubiera podido servir de base a la **seguridad jurídica**.

También podría interpretarse como un cambio saludable si lo comparamos a la tolerancia que se les tuvo, en muchos casos, a ciertos procesos de “privatización”, cuando los organismos y los gobiernos disimularon la violación flagrante de los respectivos órdenes jurídicos nacionales, seguramente a cambio de obtener ventajas excesivas e indebidas a favor de sus empresas o bancos, sin importarles mucho que fueran una derivación de la falta de **seguridad jurídica**.

Puede sostenerse, por lo tanto, que en general ha existido durante las décadas anteriores una importante ausencia de seguridad jurídica

o una interpretación arbitraria de ella que beneficiaba sólo a algunos acreedores externos e internos, o a algunas empresas extranjeras y nacionales, en perjuicio de los intereses generales de las sociedades latinoamericanas y en perjuicio de la libre competencia y la transparencia mínima en que debe desarrollarse el comercio internacional, además de atentar contra el principio de la igualdad jurídica ante la ley, tanto de los Estados como de los ciudadanos (Carta de las Naciones Unidas y Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano).

En general ha existido durante las décadas anteriores una importante ausencia de seguridad jurídica

Limitándonos a este último aspecto jurídico, vinculado al principio de la igualdad ante la ley, cabría suponer que el valor de la **seguridad jurídica** debería ser universal, es decir, alcanzar a la totalidad de las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras, que se interrelacionan en un determinado orden jurídico, nacional o internacional.

Si avanzamos un poco más, e introducimos la necesaria dimensión ética y política en nuestro análisis, podemos agregar que la única **seguridad jurídica** que merece resguardarse es aquella que se deriva de la vigencia del **Estado democrático de derecho**.

Los actos jurídicos realizados por los gobiernos *de facto*, o por gobiernos *de jure* pero al margen de la ley, pueden ser rechazados o privados de efectos cuando tales actos jurídicos –incluyendo el dictado de normas– configuren un evidente abuso de poder, o bien un palmario exceso en el uso de las facultades que ejercitaran los poderes públicos al desempeñarse en sustitución de las autoridades legítimas o avanzando ilegalmente sobre las competencias de los otros poderes del Estado.

La estabilidad de las decisiones judiciales y el respeto a los derechos adquiridos por ley sólo constituyen una exigencia de la **seguridad jurídica** cuando las sentencias y las leyes han sido dictadas en virtud de un procedimiento regular.

Por ello, no puede dejar de sorprender que por un lado se sostenga la defensa del sistema democrático y por otro se estimule la adopción de “fuertes liderazgos”, que no es más que un eufemismo para sugerir la concentración del poder en manos de los ejecutivos nacionales, en detrimento de la división republicana de los poderes y de las facultades legislativas de los respectivos parlamentos, con la intención de lograr la adhesión e implementación de las políticas estimuladas por los mismos organismos internacionales de crédito.

La estabilidad de las decisiones judiciales y el respeto a los derechos adquiridos por ley sólo constituyen una exigencia de la seguridad jurídica cuando las sentencias y las leyes han sido dictadas en virtud de un procedimiento regular.

Esta orientación encuentra, a su vez, una contraofensiva fundamentada en una ideología de sentido contrario. Es necesario advertir que en distintos países de América Latina existe una tendencia a impulsar cambios que irían más allá de los límites legales o haciéndolo a través de mecanismos que no serían los procedimientos institucionales preestablecidos. La justificación para avanzar contra la “seguridad jurídica” estaría dada por la necesidad de modificar una realidad injusta, para lo cual es necesario remover los impedimentos legales o institucionales que “sólo” servirían para preservar situaciones de privilegio, y que, por otra parte, en su momento fueron instituidos en función de una concepción ideológica o impuestos por una relación de poder.

Cabría entonces advertir, a unos y a otros, que el recurso frecuente a regímenes de excepción o la prolongación ilimitada de los estados de emergencia que restringen garantías y derechos constitucionales, tanto cuando se lo hace en nombre del neoliberalismo o en nombre de una supuesta revolución, representa un grave atentado contra la seguridad jurídica, y la ausencia de ésta acaba degradando las bases del Estado de derecho y las libertades individuales.

La justificación para avanzar contra la “seguridad jurídica” estaría dada por la necesidad de modificar una realidad injusta, para lo cual es necesario remover los impedimentos legales o institucionales que “sólo” servirían para preservar situaciones de privilegio

La seguridad jurídica va más allá de la ideología. No es un concepto abstracto ni tampoco puede ser considerado al margen del sistema político que organiza al Estado y a la sociedad.

Sólo se podrá preservar la seguridad jurídica en la medida en que exista vigencia plena del Estado democrático de derecho, pues sólo éste es capaz de otorgar certeza de que los derechos y garantías de todos los habitantes, personas físicas o jurídicas, no serán afectados ni alterados en modo alguno.

Sólo se podrá preservar la seguridad jurídica en la medida en que exista vigencia plena del Estado democrático de derecho.

En un Estado democrático de derecho se extienden las garantías jurídicas y la previsibilidad a todos los ciudadanos. Reconocer éstos sólo a algunos, mientras les son desconocidos los mismos derechos universales a los demás, sería crear privilegios irritantes que contrarían la concepción republicana de la igualdad ante la ley.

Pretender que se brinde seguridad jurídica sólo a algunos actores mientras se propicia o se tolera que se les niegue a los demás es insostenible en el tiempo, y mucho más en democracia.

Las experiencias de haber intentado construir “islas de seguridad jurídica” para promover negocios especiales, mientras el resto de los mortales carecían de derechos y de garantías, han terminado mal porque tarde o temprano estas “islas” se terminan inundando de la inseguridad colectiva que las rodea.

En un Estado democrático de derecho se extienden las garantías jurídicas y la previsibilidad a todos los ciudadanos.

■ *Mediante un análisis de la cultura, este trabajo estudia las debilidades de las democracias latinoamericanas, comparándolas con otras de las democracias noroccidentales. Señala el hecho de que nuestras democracias sufrieron múltiples traspies durante la última década. Estos colapsos, o sus fracasos, se deben a costumbres arraigadas, como la renuencia a respetar las normas jurídicas de quienes poblaron nuestros territorios. Con estos antecedentes no deben ser extraños los golpes de Estado. Entre estas costumbres nocivas, el autor subraya la heredada de “la hacienda” colonial, donde el dueño de la tierra era la única autoridad a la que se podía acudir con sus peticiones. Y estos señores se consideraban obligados a conceder favores y a otorgar dádivas. Así comenzó nuestra proclividad al paternalismo, al autoritarismo, al clientelismo y al fatalismo, actitudes contrarias a la democracia. Instituciones perdurables no pueden ser creadas por ley o decreto en este contexto cultural.*

OSVALDO HURTADO

Político profesional y científico social. En 1979 fue elegido vicepresidente de Ecuador; después del fallecimiento de presidente Jaime Roldós accedió a la presidencia en mayo de 1981 y concluyó su mandato en 1984. Ha publicado varios estudios sobre la realidad económica, social, cultural y política del Ecuador, entre los que se destacan Dos mundos superpuestos (1969), La organización popular en el Ecuador (1974), La victoria del No (1986), La dictadura civil (1988), Política democrática (1990), Democracia y crisis (8 volúmenes, 1984 y 1985).

Cultura y democracia, una relación olvidada

OSVALDO HURTADO

¿Cuál es la razón por la que fue necesario esperar más de un siglo y medio para que en todos los países latinoamericanos, con una excepción, pudieran existir gobiernos democráticos? ¿Cuál es el motivo por el que las instituciones democráticas han expresado algunas de sus virtudes en Chile, Costa Rica y Uruguay y en cambio se han desempeñado pobremente en otros países latinoamericanos? ¿Por qué la mayor parte de los países de la región figuran entre los más corruptos del mundo? A estas preguntas intentaré dar una respuesta mediante un análisis de la cultura, esto es de las actitudes y costumbres de los latinoamericanos referidas al ámbito político.

¿Cuál es la razón por la que fue necesario esperar más de un siglo y medio para que en todos los países latinoamericanos, con una excepción, pudieran existir gobiernos democráticos?

Quisiera advertir sobre el carácter general del análisis y aceptar anticipadamente las excepciones existentes, advertir también la necesidad de que se realicen estudios que profundicen un tema poco investigado y señalar la posibilidad de que puedan cambiar valores culturales inconvenientes de los latinoamericanos como resultado de cambios estructurales, de la influencia de las instituciones políticas, de procesos educativos y de la acción pedagógica de los líderes.

La democracia y sus resultados

Gracias al amplio ámbito ganado por las libertades públicas y los derechos humanos los latinoamericanos eligen libremente a sus gobernantes, disfrutan de otras formas de participación y orientan políticamente a los gobiernos. Gracias a programas sociales llevados a cabo por gobiernos democráticos se ha incrementado sensiblemente la cobertura de los servicios de educación y de salud, se ha reducido el analfabetismo y ha caído significativamente la mortalidad infantil y la mortalidad general.¹⁴⁵

Estos positivos aportes de la democracia no fueron suficientes para satisfacer las expectativas que despertó cuando reemplazó a la dictadura y las esperanzas que los electores depositaron en el presidente que escogieron en cada ocasión en que concurrieron a las urnas. Desencanto que afectó, sobre todo, a quienes no pudieron disponer de los recursos necesarios para que sus familias satisficieran sus necesidades básicas y mejoraran las condiciones de vida por estar desempleados o subempleados.

La misma democracia sufrió más de un traspie. Tres presidentes de Bolivia, dos de Ecuador y de Argentina y uno de Haití, Brasil, Guatemala, Paraguay, Venezuela y Perú fueron forzados a cesar en sus cargos antes de que concluyeran el mandato para el que fueron elegidos. En Venezuela y Ecuador se produjeron insurrecciones militares con las que se intentaron establecer gobiernos dictatoriales. En Perú el presidente Alberto Fujimori disolvió el Congreso y mediante manipulaciones obtuvo un congreso adicto del que se valió para constituir un poder desmedido. El presidente Hugo Chávez convocó a una Asamblea Constituyente de la que obtuvo una carta política que recogió sus propuestas y desechó las de sus opositores. Una insurrección popular, a la que se sumó un levantamiento militar, lo depuso por unas horas; desde entonces Venezuela vive sumida en una diaria e irresoluble confrontación.

Son conocidas las causas económicas sociales y políticas que explican la inestabilidad de la democracia, sus problemas de gobernabilidad y los modestos resultados que ha producido en América Latina durante el

145 Cepal, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2002.

presente período democrático. A ellas debe sumarse una causa que a pesar de su importancia no suele mencionarse: la cultura, esto es la forma en que se comportan los ciudadanos como miembros de la sociedad política. En la democracia, hombres y mujeres investidos de autoridad por la Constitución y la ley, elegidos mediante el voto directo o indirecto de los electores o nombrados para el ejercicio de una función pública, gobiernan los Estados, elaboran leyes, definen programas, administran justicia, conducen partidos, controlan a las autoridades, protegen derechos, encabezan la oposición, en suma, dirigen las instituciones democráticas y administran su compleja trama. Los otros integrantes de la sociedad democrática, el pueblo, también deben cumplir los mandatos de la Constitución y de la ley, acatar las disposiciones de las autoridades, intervenir en la elección de dignatarios, pagar impuestos, participar en partidos políticos y en organizaciones de la sociedad civil y aportar a la solución de problemas que no ameritan la intervención del gobierno.

Si los ciudadanos, con diversos grados de responsabilidad, son los principales actores de la sociedad democrática, es necesario estudiar los problemas de carácter cultural que afectan el desarrollo de la democracia en América Latina, mediante el examen de costumbres, actitudes, creencias y comportamientos de los latinoamericanos referidos al ámbito político.

Si los ciudadanos, con diversos grados de responsabilidad, son los principales actores de la sociedad democrática, es necesario estudiar los problemas de carácter cultural que afectan el desarrollo de la democracia en América Latina.

La cultura política

La manera en que los ciudadanos asumían sus responsabilidades y cumplían sus obligaciones, como gobernantes o como gobernados, no fue tomada en cuenta por los fundadores de las repúblicas democráticas latinoamericanas y por quienes, a lo largo de los siglos XIX y XX, en

repetidas ocasiones, reformaron sus instituciones con el propósito, rara vez cumplido, de hacerlas operativas. A pesar de que la realidad latinoamericana exhibía características en general contrarias a las que suelen darse en sociedades con sistemas democráticos sólidos y eficientes y de que el problema fue planteado por el más importante pensador latinoamericano de la época en sus escritos políticos, el libertador Simón Bolívar, y analizado por el perspicaz Alexis de Tocqueville en su libro *La democracia en América*.

El sociólogo francés, valiéndose de notas de viaje recogidas en sus recorridos por ciudades y pueblos de los Estados Unidos, describió el comportamiento de las gentes durante sus actividades cotidianas y llamó la atención sobre sus diferencias con relación a los de las sociedades de Europa y de América Meridional. Tocqueville advirtió que tales actitudes de los estadounidenses también se expresaban en la vida política, cuando ejercían funciones públicas o asumían las responsabilidades propias de los ciudadanos. Con agudeza llegó a la conclusión de que gracias a las virtudes cívicas del pueblo la planta de la democracia iba a encontrar en los Estados Unidos un campo fértil para crecer, florecer y fructificar.

Parecidas observaciones hizo Simón Bolívar, años antes, acerca del diferente carácter de los dos pueblos y sobre la influencia que sus costumbres tendrían en la supervivencia del sistema democrático. Consideró que no se debía “asimilar la situación y naturaleza de Estados tan distintos como el Inglés Americano y el Americano Español”, por lo que resultaría muy difícil “adaptar en Venezuela las leyes del Norte de América”, observación que lo llevó a recomendar que se tuviera en cuenta, al momento de estudiarlas y expedirlas, la condición física del país y el “género de vida de los pueblos”. “¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington!”; sentenció el Libertador.¹⁴⁶ Planteamiento que llevó más lejos en la Carta de Jamaica al afirmar: “En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina”¹⁴⁷.

146 Bolívar, Simón, “Discurso de Angostura”. En *Escritos Políticos*, Alianza, Madrid, 1969, pág. 101.

147 *Ibid.* “Carta de Jamaica”, pág. 75.

“¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington!”, sentenció Bolívar.

La arraigada costumbre de respetar la ley, practicada por quienes habitaron los territorios que conformaron los Estados Unidos, hizo que en su aplicación contara más la voluntaria adhesión de los ciudadanos que la coerción de las autoridades. Esta cultura de la legalidad de los angloamericanos contrastaba con la renuencia a respetar las normas jurídicas de quienes poblaron los territorios en los que se constituyeron los países iberoamericanos. La transgresión cotidiana de las normas jurídicas por más de cuatrocientos años, durante la Colonia y en la República, modeló una cultura de la ilegalidad que penetró en todos los intersticios del tejido social. En la costumbre de ignorar la ley no existieron diferencias entre pobres y ricos, gobernantes y gobernados, militares y civiles, creyentes y agnósticos, blancos, indios, negros, mestizos y mulatos.

La sociedad política, por compartir los mismos actores que actuaban en la sociedad civil, resultó afectada por aquella práctica. Con frecuencia fue roto el orden constitucional y, por tanto, abolida la norma fundamental sobre la que descansaba el sistema democrático. Mientras los dictadores ejercieron el poder, la única ley que existió fue la que ellos dispusieron y cambiaron a su antojo. Con estos antecedentes no debe extrañar que el golpe de Estado, con el que se destruía el orden legal, fuera aplaudido no sólo por las facciones políticas que pugnaban por acceder a cargos públicos, sino también por el común de los ciudadanos que, por vivir inmersos en la cultura de la ilegalidad, no encontraban nada que pudiera escandalizarlos en los medios violentos de los que se valía el dictador para acceder al poder y en la forma arbitraria como lo ejercía.

Incluso durante los gobiernos democráticos el imperio de la ley fue relativo. No constituyó el necesario punto de referencia que inspiraba la conducta de quienes intervenían en la vida política, ni tampoco el límite que no debían sobrepasar por loable que fuera el fin que buscaran. Estas evidencias no fueron tomadas en cuenta a la hora en que los líderes reformaron constituciones, o elaboraron nuevas, con el

propósito de corregir el deficiente funcionamiento de la democracia. Su colapso, o su fracaso, fueron atribuidos a las instituciones políticas y no a las costumbres de los ciudadanos.

La rígida y jerárquica estructura socioeconómica colonial sobrevivió a la sustitución de su sistema político, debido a que quienes representaban sus intereses lideraron el movimiento emancipador. Al proclamarse la Independencia se consolidó más el poder de los criollos, quienes a su influencia económica y social sumaron la política.

Durante la República, según José Medina Echavarría, tanto en los países de origen español como en Brasil, la hacienda se convirtió en una institución alrededor de la cual giró “toda la historia económica, social y política de América Latina”. Fue “una célula de poder político-militar al lado del económico”, el “núcleo de una dilatada estructura familiar”, el “modelo circunstancial de la autoridad” y la “creadora de un tipo humano de un carácter singular”¹⁴⁸. El dominio de la hacienda se extendió a las ciudades, por ser el lugar en el que habitualmente vivían los hacendados y porque hasta mediados del siglo xx, en virtud del amplio predominio de la población rural, los centros urbanos apenas fueron una prolongación del mundo campesino. En la hacienda, el jefe de una familia ampliada, gracias a una estructura familiar formada por una extensa red de parientes, allegados, dependientes y clientes, ejercía una amplia autoridad en los más diversos ámbitos, incluso en aquellos que eran propios del Estado o de la Iglesia. Como gran parte de la población desconocía la existencia del gobierno, lo veía distante o ignoraba su papel, la única autoridad a la que podía acudir con sus peticiones era la del dueño de la tierra.

Durante la República, la hacienda se convirtió en una institución alrededor de la cual giró “toda la historia económica, social y política de América Latina”.

¹⁴⁸ Medina Echavarría, José, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*. Solar/Hachette, Buenos Aires, 1964, págs. 30 y 32.

La Iglesia Católica, de la que formaban parte todos los latinoamericanos casi sin excepción, por ser también latifundista y participar en las exacciones a las que fueron sometidos los indígenas, estuvo comprometida con el sistema económico, social y político constituido por la hacienda. Fue de su interés mantenerlo y consolidarlo, a lo que contribuyó a través de los valores que transmitió en sus prédicas y en la educación que impartió en escuelas, colegios y universidades. Del dogmatismo eclesiástico, que dividió maniqueamente a las personas en buenas (los católicos) y malas (los que practicaban otros cultos o no tenían ninguno), los latinoamericanos sólo tuvieron que dar un paso para arribar al dogmatismo político. La visión negativa que el catolicismo tenía del mundo terrenal hizo que el pueblo adoptara una actitud contemplativa. Quienes se encontraban en mejor situación económica se consideraban obligados a conceder favores y a otorgar dádivas, y quienes ocupaban un lugar inferior en la escala social a solicitarlos y recibirlas, a cambio del compromiso de entregar a sus benefactores su lealtad personal. Estas relaciones jerárquicas modelaron el comportamiento de los ciudadanos, tornándolos proclives al paternalismo, al autoritarismo, al clientelismo y al fatalismo, actitudes contrarias a las que la democracia exige para que sus instituciones puedan trabajar correctamente.

La estructura socioeconómica formada por la hacienda, los usos y costumbres que generó y el modelo de autoridad que engendró impregnaron todas las expresiones de la política latinoamericana así como la conducta de los actores de la sociedad democrática. Un sustrato político de esta naturaleza interpuso dificultades, en ocasiones insalvables, a la implantación de la democracia. Cuando logró sobrevivir a los ataques de sus enemigos, limitó la posibilidad de que los gobiernos pudieran hacer una buena gestión de los asuntos públicos. El conjunto de elementos analizados y los valores culturales que conformaron explican el drama vivido por la democracia en su dilatada historia de casi dos siglos.

A partir de la segunda mitad del siglo xx la hacienda fue perdiendo su poder en virtud de las transformaciones que se produjeron en la estructura económica y social de América Latina. Pero el sistema de valores que había conformado a lo largo de cuatro siglos sobrevivió a tan profundos cambios, contradiciendo la creencia de que las reformas

estructurales necesariamente modifican las costumbres de los individuos. La impronta cultural grabada por la hacienda en el inconsciente colectivo había sido tan honda que continuó modelando la conducta política de los ciudadanos de la mayor parte de los países latinoamericanos y, por tanto, limitando las posibilidades de la democracia.

El sistema de valores que había conformado la hacienda a lo largo de cuatro siglos sobrevivió a tan profundos cambios, contradiciendo la creencia de que las reformas estructurales necesariamente modifican las costumbres de los individuos.

Por estos motivos la democracia no estuvo en condiciones de ofrecer iguales oportunidades a todos para que se educaran e hicieran valer sus derechos. Las ambiciones irrefrenables de caudillos y facciones políticas y sus irreductibles conflictos impidieron que la sociedad y la economía disfrutaran de un ambiente de paz y sosiego que la estabilidad política suele crear, necesarios para que prospere la economía y florezcan las iniciativas particulares. La dificultad para distinguir el interés individual del general y la renuencia de individuos y grupos a realizar aportes y sacrificios con el fin de propiciar el bienestar colectivo no permitieron que el cuerpo social y los actores políticos desarrollaran relaciones de cooperación que la democracia y el progreso necesitan. El dogmatismo prevaleciente incentivó los conflictos políticos que en algunos casos derivaron en guerras civiles, enfrentamientos que impidieron que los diversos sectores económicos, sociales y políticos confluyeran en la búsqueda de un objetivo común de beneficio nacional. La autoridad no fue considerada como una institución a la que le correspondía reconocer méritos, proteger derechos y exigir obligaciones, sino como una persona a la que el peticionario podía acudir prevaleciendo de sus relaciones familiares, políticas o de amistad. El hecho de que el gobierno y sus personeros fueran vistos como dispensadores de favores llevó a poner por delante el interés personal, aun en el caso de que perjudicara el interés público, y a transferir a las autoridades problemas de incumbencia individual. Cuando el celo administrativo de alguna

autoridad conseguía que la ley se convirtiera en norma reguladora de las relaciones individuales y colectivas, su acción no siempre producía el efecto deseado por el poder de los grupos corporativos o la minusvalía económica y política de los débiles, que les impedía hacer valer sus derechos ante jueces y funcionarios. El paternalismo prevaleciente en las relaciones sociales creó condiciones para que apareciera primero el clientelismo y luego el populismo, prácticas políticas que llevaron a que el pueblo dejara a un lado sus responsabilidades.

Una sociedad con estas características modeló una autoridad impropia de un régimen democrático, proclive al autoritarismo, al dogmatismo, al paternalismo, al nepotismo, al favoritismo, a beneficiar intereses particulares, a exacerbar conflictos, a eliminar discrepancias y a dejar a un lado el interés colectivo.

La institucionalidad democrática

Huntington define institucionalización como “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y los procedimientos”¹⁴⁹. Partiendo de esta definición, teniendo en cuenta los elementos constitutivos señalados por el autor y sumando otros específicos de la democracia, podría decirse que un régimen democrático se institucionaliza si el pueblo y sus dirigentes, en porcentajes elevados, valoran sus instituciones, se someten a sus procedimientos, comparten los principios de la comunidad política, creen que el sistema es legítimo, respetan las discrepancias, tienen una visión común del interés público, superan las diferencias mediante acuerdos, cumplen con los mandatos de la ley, acatan las órdenes de las autoridades y contribuyen al logro de los objetivos colectivos.

El autor considera que las sociedades que se han institucionalizado suelen tener gobiernos de mejor calidad que aquellas que no lo han conseguido. Países sin acuerdos básicos sobre principios y fines de la sociedad política, que no cuentan con instituciones estables y bien estructuradas, cuyas

149 Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, 1972, Paidós, Buenos Aires, pág. 29.

autoridades, individuos y organizaciones realizan sus actos al margen de los procedimientos legales establecidos, suelen tener gobiernos incompetentes. “Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil; además es malo”, escribe Huntington.¹⁵⁰

Los líderes latinoamericanos, desde la constitución de las repúblicas, se empeñaron en encontrar instituciones políticas que permitieran un adecuado funcionamiento del sistema democrático. Con este propósito se hicieron innumerables reformas políticas y se aprobaron nuevas constituciones, tan abundantes que en ciertos países llegaron a bordear una veintena.¹⁵¹ En los últimos años, gracias a los aportes de la ciencia política y a enseñanzas deducidas de sus estudios empíricos, casi todos los países han realizado reformas encaminadas a resolver los llamados problemas de gobernabilidad. Estos cambios constitucionales y los arreglos que se hicieron a las leyes de elecciones y a las de los partidos, a pesar de su correcta orientación, en general no han producido los resultados esperados. ¿Por qué motivo? En América Latina no han podido institucionalizarse los órganos de la democracia y los procedimientos democráticos, debido a obstáculos interpuestos por actitudes y comportamientos de los ciudadanos y de quienes han ocupado funciones de responsabilidad en los gobiernos.

“Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil; además es malo”, escribe Huntington.

La capacidad de un sistema político para promover consensos y alcanzar acuerdos no sólo depende de la forma en que se hallen estructuradas sus instituciones y de los incentivos que existan para propiciarlos; también está condicionada por las actitudes que asumen los actores involucrados en el debate de un asunto. Políticos abiertos a escuchar los puntos de vista del adversario, a ceder posiciones y a encontrar fórmulas de compromiso favorecen la superación de conflictos. Líderes irreductibles dispuestos a imponer sus planteamientos a

¹⁵⁰ *Ibid.*, págs. 36 y 32.

¹⁵¹ Por ejemplo en Venezuela, República Dominicana y Ecuador.

cualquier precio exacerbaban las disputas y cierran las puertas a toda negociación. El predominio de los segundos ha hecho que la historia política de la mayor parte de los países pueda resumirse en la historia de sus conflictos políticos. Si bien algunos se debieron a disputas ideológicas, como fueron los que enfrentaron a conservadores y liberales y, más recientemente, a la izquierda con la derecha y a revolucionarios con la democracia, muchos otros fueron meramente personales, de facciones partidistas o de intereses particulares, a los que se sumaron las llamadas pugnas de poderes entre gobiernos y congresos, tan frecuentes en los paréntesis democráticos.¹⁵²

Cualquiera haya sido la motivación de estos conflictos, lo que importa resaltar es la forma en que las partes llegaron a la ruptura. A ella no antecedieron la discusión de fórmulas de compromiso o transparentes negociaciones. Directamente se fue al enfrentamiento, por lo cual, antes que la agregación de intereses y voluntades, prevaleció la operación suma cero, esto es la aleatoria y costosa apuesta a todo o nada. Huntington dice: “Dos grupos que se consideran sólo como enemigos no pueden constituir la base de una comunidad”¹⁵³. Podría añadirse: menos aun de una comunidad democrática.

Líderes irreductibles dispuestos a imponer sus planteamientos a cualquier precio exacerbaban las disputas y cierran las puertas a toda negociación.

Detrás de estos conflictos estuvo presente el carácter dogmático y el modo de ser autoritario de la cultura latinoamericana. El dogmatismo subyacente dictó la conducta de los actores políticos, a los que amuralló en posiciones inamovibles. El autoritarismo prevaleciente los llevó a creer que una vibrante voz de mando y una resuelta expresión de voluntad eran suficientes para que se pusiera fin a las discrepancias.

152 Países como Venezuela, Guatemala, Paraguay, Bolivia, México, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Haití y Ecuador, estuvieron gobernados por dictaduras durante gran parte de su historia.

153 Huntington, ob. cit., pág. 20.

Como estas actitudes autoritarias también inspiraron la conducta de los ciudadanos, los abusos de poder hasta llegaron a generar simpatías.¹⁵⁴

La cultura política latinoamericana

Mientras las observaciones que hizo Tocqueville sobre el papel de las virtudes cívicas fueron especulativas, las de Robert Putnam se apoyan en evidencias empíricas.¹⁵⁵ En su libro *Making Democracy Work*, en el que hace un seguimiento de la descentralización italiana entre 1970 y 1989, demuestra que el éxito de los gobiernos autónomos del norte se debió a que el pueblo conformaba una comunidad cívica, de la que carecía el sur, motivo por el cual produjeron resultados modestos, a pesar de que en ambas regiones regían las mismas instituciones y de que se tomaron medidas específicas para promover el desarrollo del atrasado *Mezzogiorno*. Veinte años después de iniciado el proceso de descentralización, las distancias en los niveles de bienestar que separaban a las dos regiones, en lugar de acortarse, se habían ampliado.

En el norte de Italia los ciudadanos compartían un acendrado sentido de comunidad. Cuando concurrían a votar actuaban responsablemente por estar mejor enterados de los temas que se debatían y tener una mayor preocupación por la búsqueda del bien de todos. La función pública era desempeñada más honesta y eficazmente, teniendo presente la obligación de respetar la ley y buscar el bien común, pues las relaciones entre líderes políticos y ciudadanos eran más impersonales. Un número importante contribuía a la solución de los problemas de la comunidad a través de organizaciones privadas. Los líderes políticos toleraban las discrepancias y respetaban el pensamiento de sus adversarios con los que estaban dispuestos a negociar acuerdos. Las instituciones públicas se caracterizaban por la estabilidad de sus normas

154 En una sociedad democrática como la chilena, el general-dictador Augusto Pinochet, por diecisiete años, contó con un amplio respaldo popular, al punto que perdió por estrecho margen el plebiscito por el que fue obligado a dejar el poder.

155 Putnam, Robert, *Making Democracy Work*, 1993, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, págs. 4, 38, 86-120, 148-185.

y de sus funcionarios, así como por la seriedad, profesionalismo y eficacia de su gestión.

En el atrasado sur de Italia, según Putnam, el sentido de comunidad era débil o inexistente, los ciudadanos se informaban y se interesaban sobre los asuntos públicos en menor grado, buscaban satisfacer intereses particulares y eran renuentes a integrar organizaciones que encontraran soluciones a los problemas colectivos por sus propios medios. Concurrían a votar como integrantes de la clientela electoral del líder político al que servían, del que esperaban recibir beneficios inmediatos y ventajas personales o familiares. Estaban poco dispuestos a asumir sus responsabilidades y eran renuentes a contribuir al sustento económico del gobierno, del que esperaban toda suerte de beneficios. A esta realidad cultural se habían amoldado los partidos, por lo que sus líderes practicaban una retórica cargada de promesas, que no se cumplían, y formaban agrupaciones facciosas y clientelares. No estaban dispuestos a llegar a compromisos con sus adversarios, por desconfiar de sus intenciones y creer que cualquier transacción terminaría perjudicándolos. En las decisiones tomadas por autoridades y políticos no pesaban las disposiciones de la ley ni los méritos del asunto sometido a su conocimiento, sino quién era el peticionario y cuál era su significación personal, familiar o política. La burocracia tendía a ser indolente, ineficaz, deshonesto y de baja calidad profesional. En razón del difundido *familismo* y del contenido personal y vertical de las relaciones políticas, expresado en el vínculo “patrón-cliente”, quienes desempeñaban funciones públicas practicaban el nepotismo, repartían prebendas, concedían favores, otorgaban empleos y atendían intereses particulares en menoscabo de los públicos. Entre la familia y el Estado, ambos muy influyentes, casi no había organizaciones comunitarias propias de una desarrollada sociedad civil.

Algunos de los valores culturales que inspiran la conducta de los ciudadanos en Chile y Costa Rica podrían considerarse cercanos a los de los italianos del norte, en los términos señalados por Putnam. El caso de la democracia costarricense es relevante por el civismo que acompaña su vida política, inusual en Centroamérica, región en la que predominan el paternalismo, el autoritarismo y el dogmatismo. Diferenciación que se ha producido a pesar de que Costa Rica comparte la

geografía de sus vecinos y tiene un origen común.¹⁵⁶ El caso de Chile es más ilustrativo. Desde que el pueblo puso fin a la dictadura del general Pinochet, su democracia se ha caracterizado por la estabilidad de sus instituciones, el imperio de la ley, la moderación del debate político, la búsqueda de consensos, la vigencia de alianzas perdurables, la continuidad de las políticas públicas, la presencia de un servicio público profesional y honesto, la ausencia de políticas clientelares y populistas, el predominio del interés general y la presencia de partidos políticos representativos, atributos de la democracia chilena de larga data que su actual clase dirigente ha rescatado. Tan cierto es que Chile y Costa Rica son culturalmente diferentes de los otros países de América Latina, que ambos figuran en el primer tercio de las naciones menos corruptas en los índices mundiales elaborados por Transparencia Internacional. Mucho de lo señalado también puede decirse de Uruguay. En Chile, Costa Rica y Uruguay se ha producido una asociación virtuosa entre cohesión social, armonía política y buen gobierno, elementos constitutivos de la comunidad cívica, según Putnam.¹⁵⁷

Algunos de los valores culturales que inspiran la conducta de los ciudadanos en Chile y Costa Rica podrían considerarse cercanos a los de los italianos del norte, en los términos señalados por Putnam.

Las actitudes y conductas de los habitantes de los otros países latinoamericanos en general se parecen más a las que, según Putnam, predominan entre los italianos del sur. En una región en la que se han realizado estudios sobre casi todos los campos de las ciencias sociales y políticas, desafortunadamente no existen trabajos empíricos que confirmen tal aseveración. Pero el análisis realizado y la observación de la realidad latinoamericana permiten arribar a aquella aseveración.

¹⁵⁶ Harrison, Laurence H., *El subdesarrollo está en la mente*, Rei, Buenos Aires, ob. cit., 1987, págs. 63-95.

¹⁵⁷ Putnam, ob. cit., pág. 116.

El populismo recogió los modos de ser prevalecientes en la cultura latinoamericana, los afianzó socialmente y los expresó políticamente. La organización clientelar de tales partidos, sus prácticas paternalistas y el discurso demagógico de sus líderes fueron como un anillo al dedo para la realidad cultural descripta. Simbiosis que explica el profundo arraigo de los partidos populistas, especialmente entre los pobladores de las barriadas urbanas provenientes del mundo cultural creado por la hacienda, llegados a las ciudades con las masivas migraciones de la segunda mitad del siglo xx.

Conclusiones

Se considera que la pobreza, los bajos niveles de educación y el atraso económico son obstáculos para el desarrollo democrático. Si estos tres requisitos son necesarios para que las instituciones democráticas puedan afincarse y rendir frutos, cabe preguntar: ¿están las democracias latinoamericanas en condiciones de garantizar un crecimiento económico suficiente y sostenido, reducir significativamente el número de pobres, ampliar la educación y mejorar su calidad? Parecería que no, al menos en la medida deseada, si se examinan los resultados de los años recientes, salvo pocas excepciones. Cabe entonces una segunda pregunta: ¿qué debe hacerse para elevar la calidad de la democracia?

Se considera que la pobreza, los bajos niveles de educación y el atraso económico son obstáculos para el desarrollo democrático.

Antes y ahora, se ha considerado que el perfeccionamiento de la democracia pasa por la construcción de instituciones. Las reformas hechas con tal propósito, si bien corrigieron ciertos problemas de gobernabilidad, no lograron institucionalizar la democracia ni hacer de la política una actividad meritoria. Las razones analizadas en las páginas anteriores son bien resumidas por Fukuyama cuando escribe que instituciones perdurables con posibilidad de permanecer a través del tiempo “no pueden ser creadas por un gobierno, mediante leyes o decretos,

tal como crearía un banco central o un ejército”¹⁵⁸. Opinión compartida por Huntington cuando escribe que “las organizaciones políticas no se crean de la noche a la mañana, ya que el desarrollo político es lento, en especial cuando se lo compara con el ritmo en apariencia más rápido del económico”¹⁵⁹.

Para que las instituciones democráticas puedan rendir buenos frutos es necesario que se produzcan cambios en las conductas y actitudes de gobernantes y gobernados. A pesar de las dificultades que entraña modificar una cultura debe trabajarse en tal sentido, si se quiere mejorar la calidad de las democracias latinoamericanas.¹⁶⁰ En la importante tarea de inculcar virtudes cívicas, en suma, en el desafío de construir ciudadanía, deben involucrarse partidos políticos, establecimientos educativos, medios de comunicación, gremios empresariales, grupos sociales, Iglesias y organizaciones de la sociedad civil. Los países industrializados y las instituciones internacionales de cooperación deberían interesarse en el tema e incluirlo en los programas que financian en Latinoamérica.

Para que las instituciones democráticas puedan rendir buenos frutos es necesario que se produzcan cambios en las conductas y actitudes de gobernantes y gobernados.

Una especial responsabilidad les corresponde asumir a las personas que están en condiciones de influir en el comportamiento de los

158 Fukuyama, Francis, *Confianza*, Atlántida, Buenos Aires, ob. cit., 1996, pág. 23.

159 Huntington, ob. cit., pág. 24.

160 La Asamblea Constituyente de 1998 introdujo en la nueva Constitución Política del Ecuador un artículo sobre los Deberes y Responsabilidades de los Ecuatorianos. En 1999 publiqué un folleto titulado *Deberes y responsabilidades para ser buenos ecuatorianos*, en el que relacioné con la vida cotidiana de las personas los veinte deberes del texto constitucional. Ha sido usado para formar en valores a los estudiantes de los establecimientos educativos católicos y a ciudadanos con los que trabajan organizaciones comunitarias de la sociedad civil. En 2002 el Ministerio de Educación aprobó el *Currículo de educación en la práctica de valores*, con lo cual su enseñanza se ha convertido en un programa oficial del Estado para todas las escuelas.

ciudadanos, especialmente a los líderes políticos por su amplio ámbito de influencia, porque pueden predicar con el ejemplo y en sus manos se encuentran la concepción, promoción y ejecución de iniciativas y programas orientados a producir cambios culturales y a crear condiciones para que pueda conformarse una comunidad cívica. Un respetado científico político como es Samuel P. Huntington afirma: “Los dos factores más decisivos que afectarán la futura consolidación y expansión de la democracia serán el desarrollo económico y el liderazgo político”¹⁶¹.

Huntington afirma: “Los dos factores más decisivos que afectarán la futura consolidación y expansión de la democracia serán el desarrollo económico y el liderazgo político”.

¹⁶¹ Huntington, Samuel P., “Democracy’s Third Wave”. En *Journal of Democracy*, primavera de 1991, Washington, pág. 33.

■ 3.

Economía para la democracia

3. Economía para la democracia

Globalización, mercado y democracia

JEAN-PAUL FITOUSSI

Economía y democracia

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas

JOSEPH E. STIGLITZ

Democracia y desarrollo: la política importa

ENRIQUE V. IGLESIAS

■ *Los desarrollos de la teoría económica clásica y neoclásica han sido presentados frecuentemente como registro de autoridad indiscutida para argumentar en favor de la desestatización drástica de las economías y de la transferencia de las funciones de la organización económica y social al mercado. Las ideas que aquí se exponen cuestionan los presupuestos e implicancias de dichas teorías a la luz de los impactos del proceso de globalización sobre las democracias y las economías de los países emergentes.*

Se defiende la tesis de la complementariedad entre democracia y mercado: la democracia, además de ser intrínsecamente deseable, permite una mayor adaptación a circunstancias cambiantes y evita que las evoluciones económicas tengan consecuencias irreversibles sobre el destino de los sectores menos favorecidos.

JEAN-PAUL FITOUSSI

Es doctor en Ciencias Económicas y profesor de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas y del Instituto de Estudios Políticos de París. Presidente del Observatorio Francés de Coyuntura Económica, fue miembro del consejo económico asesor del primer ministro de Francia. Coautor, junto a Pierre Rosanvallon, del libro La nueva era de las desigualdades.

Globalización, mercado y democracia

JEAN-PAUL FITOUSSI

Prolegómenos

En las viejas democracias occidentales existe la tendencia a una regresión “apacible” de la democracia, que se produce según esquemas distintos en ambos lados del Atlántico. En Europa, el mercado se considera como algo demasiado serio para dejarlo librado al sector político y por ello los europeos inventaron, para armonizar las palabras con las cosas, una forma singular de gobierno federal, cuya principal característica es que se encuentra protegido de procedimientos de responsabilidad política, mientras que dispone del poder para imponer a las sociedades europeas sus opciones económicas.

En los Estados Unidos, la democracia se conforma por ahora con lo que Edward Wolff calificó, en un reciente estudio, como un “retorno a María Antonieta”¹⁶²: el 50% de la nueva riqueza creada en los Estados Unidos entre 1983 y 1998 ha beneficiado al 1% de los hogares más pudientes, mientras que el 90% de esa misma riqueza benefició al 20% de los hogares que ya eran más favorecidos antes.

De persistir esta evolución a largo plazo, la aritmética de los intereses compuestos crearía un abismo tal entre las categorías sociales que resultaría incompatible con el funcionamiento normal de la democracia.

Es dentro de este contexto de lenta inversión de las prioridades entre libertades políticas y económicas que debe evaluarse la globalización, es decir, la extensión de la esfera del mercado a la vez dentro de cada sociedad y a escala planetaria. Esta lenta inversión refleja

162 Edward Wolff, *Milken Institute Review*. 3rd Quarter 2001.

un deslizamiento progresivo de la cuestión del crecimiento y del desarrollo económico. Originariamente, se trataba de elegir las políticas más favorables para el crecimiento y el desarrollo.

Se extendió primero a las instituciones, y finalmente al régimen político. Esta evolución indica una clara regresión en cuanto a la pregunta que se planteaba en los años 30. “Los dos vicios esenciales del mundo económico en que vivimos son que el pleno empleo no está garantizado y que la distribución de la fortuna y de los ingresos es arbitraria y carece de equidad”, escribía Keynes.¹⁶³

Es posible reconstituir la pregunta que se planteaba a través de las respuestas que él aportó –seguro colectivo de actividad, por medio de una política macroeconómica activa; reducción de las desigualdades por medio de la política fiscal para sostener la demanda–: **¿qué políticas, qué reformas del mercado son más favorables para la democracia?**

Muchas de las crisis que atraviesan en la actualidad numerosos países emergentes son analizadas como consecuencias de infracciones a la hoja de ruta dada a los gobiernos de dichos países para instalar en ellos una economía de mercado. Debemos decir que la mayoría de las características disfuncionales de una economía, aunque sea desarrollada, se analizan de igual manera, como consecuencia de un desvío de lo que sería un código universal de buena conducta. Es así como las estructuras sociales europeas, debido a que parecen demostrar un nivel demasiado elevado de solidaridad, y por ende de redistribución, son consideradas responsables del exiguuo crecimiento y de la elevada desocupación que caracterizan a Europa desde hace dos décadas. Este paralelo no es fortuito y llama nuestra atención sobre dos particularidades inverosímiles del marco general de análisis que sirve como referencia para la evaluación de las políticas económicas.

La primera es que, en su mayoría, las políticas económicas son evaluadas como si fueran independientes del nivel de desarrollo del país en cuestión. Por ejemplo, ¿es acaso posible tener la misma opinión sobre la cuestión de la privatización cuando se trata de un país industrializado o de un país emergente?

¹⁶³ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres, 1936.

En su mayoría, las políticas económicas son evaluadas como si fueran independientes del nivel de desarrollo del país en cuestión.

La segunda, más profunda porque revela las contradicciones de nuestro tiempo, es que serían igualmente independientes del campo político, es decir, del funcionamiento de la democracia. En otras palabras, la alternancia política en una democracia no debería tener efectos notables sobre el campo de la economía. Ya sea en Brasil, en Argentina, en México, o incluso en Francia y en Alemania, para no mencionar sino algunos ejemplos, el marco de la política económica debería ser independiente de la inspiración doctrinaria de los gobiernos, lo que equivale a decir de las preferencias expresadas por los votantes.

Pero ¿cuáles son las razones de estas inverosimilitudes, de esta fuerza creciente de la doctrina en relación con los hechos?

En julio de 1998, conversando con Kenneth Arrow, el creador de la teoría pura de las economías de mercado, le hablé del tema de mis investigaciones. ¿Era el mercado compatible con la democracia? ¿No había en la evolución actual un riesgo de regresión de la democracia? Su respuesta, si bien *a posteriori* me pareció evidente, fue como de costumbre luminosa. El mercado, me dijo, es en teoría incompatible con cualquier régimen político, con cualquier forma de gobierno, sea democracia, oligarquía o dictadura.

Por supuesto, ¿acaso no enseñamos, en la teoría de los mercados perfectos, que toda intervención del Estado sólo puede reducir la eficacia de la economía? Yo conocía la respuesta, por haberla enseñado yo mismo. Pero, hasta mi conversación con Arrow, nunca había entendido realmente sus consecuencias políticas. Una cosa es razonar en términos económicos y otra es hacerlo en términos políticos.

El carácter compartimentado de los conocimientos y **la hipótesis implícita que preside todos los debates económicos, según la cual la democracia como régimen político es independiente de las políticas económicas efectivamente implementadas, nos impiden con frecuencia ver las consecuencias de lo que profesamos.**

Pero la única conclusión concreta que podemos extraer de este intercambio es que si el mercado no se lleva bien con la *res publica* sólo

pueden existir formas incompletas e imperfectas de mercado. Porque es evidentemente imposible imaginar un país sin gobierno, sin espacio público. Tal como es imposible imaginar un gobierno, cualquiera sea el modo de designarlo, cuya única regla de conducta fuera la abstención.

Lo que torna al mercado alérgico al gobierno es que, más allá del cumplimiento de las misiones de tutela del Estado, la función de gobernar interfiere por su naturaleza misma con los mecanismos del mercado: la oferta pública de bienes y servicios reduce el perímetro del mercado; el sistema de impuestos, que produce una inevitable redistribución, afecta el sistema de los precios relativos, lo cual tiene la doble consecuencia de modificar la asignación óptima de los recursos y de distorsionar los incentivos.

Lo que torna al mercado alérgico al gobierno es que, más allá del cumplimiento de las misiones de tutela del Estado, la función de gobernar interfiere por su naturaleza misma con los mecanismos del mercado.

Por ejemplo, desaparecen oportunidades de ganancia si las telecomunicaciones permanecen en el sector público. O bien, un sistema impositivo exageradamente progresivo desalienta la oferta de trabajo de los más “competentes”. El discurso dominante de los que abogan por el mercado es antiestatal, justamente por esos motivos: el gobierno es un mal necesario, pero más vale limitar radicalmente su imperio. Los funcionarios siempre se consideran demasiado numerosos, los impuestos demasiado elevados, el sistema de protección social demasiado generoso, las reglamentaciones demasiado estrictas. Estas opiniones de “café de comercio”, sin embargo, son sostenidas por buena parte de la *intelligentsia* en todos los países del mundo. Por ingenuos que puedan parecer, no dejan de reflejar un antagonismo fundamental entre mercado y gobierno.

El mercado es el espacio de la esfera privada; el gobierno, el de la esfera pública y la doctrina implícita, pero dominante, es la de la proscripción: toda extensión de la esfera pública, reduce cuantitativamente la amplitud de la esfera privada; toda reglamentación decidida por

el legislador disminuye la eficacia del mercado. Cuanto menos gobierna el gobierno, mejor funciona el mercado.

Otra forma de concebir las cosas es subrayando que el mercado no necesita para funcionar sino de individuos, electrones libres, y toda intrusión de lo colectivo sólo puede redundar en una asignación no óptima de los recursos. Como lo escribe Pierre Rosanvallon: “La teoría del intercambio [...] torna además posible tratar en forma simultánea y coherente el doble problema de la institución y la regulación de lo social: la necesidad y el interés rigen las relaciones entre los hombres. La formación de esta representación de la sociedad como mercado encuentra su pleno florecimiento en la escuela escocesa del siglo XVIII, en especial con Smith. La consecuencia esencial de una concepción como ésta reside en el hecho de que se traduce en un rechazo global de lo político. Ya no son más la política, el derecho y el conflicto quienes deben gobernar a la sociedad, sino el mercado [...] Desde este punto de vista, Adam Smith no es tanto el padre fundador de la economía política como el teórico de la decadencia de la política”¹⁶⁴.

Por supuesto, nadie está dispuesto a llegar al extremo de este antagonismo y a sostener que un país podría prescindir de todo gobierno. Existen numerosos motivos por los cuales lo político es indispensable, aun para los partidarios más encarnizados de la ideología “liberal”. Por ejemplo, *un mercado no puede funcionar sin seguridad jurídica en las transacciones*. Pero la pregunta acerca de cuál es el régimen político más favorable para una economía eficaz es planteada abiertamente por numerosos economistas, y no de los menos destacados.

El presente trabajo intentará aportar elementos de respuesta a esta pregunta. La primera parte está consagrada al estudio del régimen político “óptimo para el mercado”. La respuesta es que bien podría tratarse de la democracia, debido al aumento del bienestar que permite brindar a los agentes económicos en una economía de mercado. La segunda parte intenta profundizar los motivos por los cuales eso sucede: **el mercado y la democracia aparecen, contrariamente a la idea dominante, como complementarios; el sistema económico acrecienta la adhesión al régimen político; la democracia, al reducir las inseguridades**

164 Pierre Rosanvallon, *Le libéralisme économique*. Le Seuil, 1979, pág. 3.

económicas, torna aceptables los resultados de la economía. La tercera parte muestra que, debido a la raigambre inevitablemente local de la democracia (cultural, antropológica, social, etc.), las formas institucionales que adopta la “democracia de mercado” no pueden sino ser diversas, sin que esta pluralidad de las formas afecte la eficacia de la economía. Dicho de otro modo, no existe un modelo institucional universal. Finalmente, una última parte está consagrada a la cuestión de las relaciones entre democracia y globalización. Debido a que la apertura de las economías aumenta la exposición de los países a los shocks externos y, por lo tanto, a la inseguridad económica, exige para ser eficaz estar acompañada de un crecimiento del gasto público y de la seguridad social, al mismo tiempo que de una conducción activa de las políticas económicas.

En esta hipótesis –y solamente en ésta para los países emergentes– la globalización produce efectos muy favorables. En otras palabras, se vuelve a encontrar el resultado de la segunda parte: **la extensión de la esfera del mercado y del campo de la democracia son complementarias.**

El régimen político “óptimo” para el mercado: ¿autocracia o democracia?

Es imposible afirmar hoy que la ciencia política ha resuelto el misterio del crecimiento y del desarrollo. Es probablemente por ello que los economistas se interesan tanto en la cuestión de las instituciones y del régimen político. Es justo afirmar que se trata de una cuestión antigua y que los grandes autores han variado en cuanto a la compatibilidad de la democracia y el mercado.

“La combinación de la democracia y el capitalismo es entonces una forma intrínsecamente inestable de organización de la sociedad, es más bien la forma política de la revolución de la sociedad burguesa que su forma de vida habitual”, escribía Marx. Schumpeter no estaba lejos de pensar lo mismo, pero por otros motivos: “El capitalismo, si permanece económicamente estable, y aun si aumenta su estabilidad, crea, al racionalizar el espíritu del hombre, una mentalidad y un estilo de vida incompatibles con sus propias condiciones fundamentales, con sus motivaciones profundas y las instituciones sociales necesarias para su

supervivencia. Se transformará, no por necesidad económica, y a costas incluso probablemente de algunos sacrificios en términos de prosperidad y bienestar, en una entidad distinta, que se podrá o no bautizar socialismo, según nos guste y aceptemos o no este vocabulario”¹⁶⁵. Es la dinámica misma de la democracia la que conduciría a este resultado, a medida que se sucedieran las intervenciones del Estado y las críticas del mundo intelectual. Pero Schumpeter no comparte con Hayek una visión autocrática de la evolución hacia el socialismo, ya que el nuevo régimen económico le parece compatible con la democracia. Existe desde entonces una larga tradición de trabajos teóricos, pero sobre todo empíricos, acerca de la cuestión de las relaciones entre democracia y crecimiento.¹⁶⁶

Afirma Schumpeter: “El capitalismo, si permanece económicamente estable, y aun si aumenta su estabilidad, crea, al racionalizar el espíritu del hombre, una mentalidad y un estilo de vida incompatibles con sus propias condiciones fundamentales, con sus motivaciones profundas y las instituciones sociales necesarias para su supervivencia”.

Resulta útil explorar hasta dónde puede llevarnos la cuestión del régimen político óptimo para el mercado. La pregunta nace de la premisa según la cual el mercado es el mejor de los sistemas y, por ende, el régimen político debe subordinarse a él.

Si las “teorías” de la relación entre democracia y crecimiento son numerosas, sus conclusiones en cambio son contradictorias. En efecto, **resulta sumamente complejo esquematizar el funcionamiento de la democracia, que es un proceso que varía en el tiempo y en el espacio, y que adopta una considerable diversidad de formas.** Volveremos a este punto más adelante. Es el motivo por el cual, casi siempre, las investigaciones recurren a los “hechos” (es decir, en estudios empíricos) para zanjar el debate.

165 “The instability of capitalism”, *Economic Journal*. Vol. xxxviii, 1928, pág. 386.

166 Cf. e.g. Amiya Kumar Baghi (ed.), *Democracy and Development*. Macmillan, 1995.

Si las “teorías” de la relación entre democracia y crecimiento son numerosas, sus conclusiones en cambio son contradictorias.

Las premisas más ampliamente compartidas en la literatura¹⁶⁷ son, por una parte, que la democracia no se arraiga y sobrevive sino en países que ya han alcanzado un nivel de desarrollo y de educación elevado, y, por otra parte, que una vez instalada la democracia tiene un costo en términos de perspectivas de crecimiento futuro. Debemos subrayar que estas ideas son habitualmente admitidas en las relaciones internacionales y que no dejan de tener consecuencias en las políticas efectivamente implementadas por los organismos internacionales.

Pero también debe subrayarse que la base empírica de estas premisas es frágil, y que **es posible, utilizando los mismos datos estadísticos, llegar por el contrario a la conclusión de que la democracia es un régimen más eficaz en todas las etapas del desarrollo.** Para ilustrar lo dicho, recurriré a los trabajos de Robert Barro y Dani Rodrik, que me parecen representar mejor ambas tesis.

La democracia como bien suntuario

Robert Barro se plantea la siguiente pregunta: “Un incremento de las libertades políticas, ¿no estimularía las libertades económicas, específicamente los derechos de propiedad y la libertad de los mercados, y por lo tanto el crecimiento económico?”¹⁶⁸

La respuesta de Barro pretende ser a la vez rigurosa y “objetiva”, ya que decide recurrir a los “hechos” para zanjar el debate. A los “hechos” es decir a un estudio empírico de la relación entre la tasa de crecimiento y un indicador del grado de democracia que varía de 0 a 1 según los países. Su campo de observación es el conjunto de los

¹⁶⁷ Cf. e.g. John Helliwell, “Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth”. *NBER Working Paper*, N° 4066, mayo de 1992.

¹⁶⁸ Robert Barro, “Determinants of economic growth: a cross-country empirical study”. *NBER Working Paper* N° 5698, agosto de 1996.

países del planeta para los cuales se puede calcular un índice de este tipo (un centenar), en el período de 1960-1990. El indicador es igual a 0 cuando no existe ninguna libertad política, y a 1 cuando las libertades políticas son máximas.

“El análisis cuantitativo indica que el efecto global [de un incremento de la democracia sobre el crecimiento] es ligeramente negativo [...] Existen índices de una relación no lineal en la que más democracia aumenta el crecimiento cuando las libertades políticas son escasas, pero en cambio la deprime cuando se alcanza un nivel moderado de libertad política.” A pesar de la ausencia de significación estadística de sus resultados, el autor arriba a cierto número de conclusiones fuertes. Debido a que lo esencial para la eficacia económica es que los mercados sean libres y los derechos de propiedad estén garantizados, el régimen político ideal es aquel que permite alcanzar mejor dichos objetivos.

En este sentido, la democracia posee serios inconvenientes: la tendencia del voto mayoritario a sostener programas sociales que redistribuyen los ingresos de los ricos hacia los pobres, el poder político de los grupos de presión, que les permite obtener ventajas que son en realidad distorsiones de la economía.

Por el contrario, “nada impide en principio que los gobiernos no democráticos mantengan las libertades económicas y la propiedad privada. Un dictador no está obligado a adoptar la planificación central. Ejemplos recientes de autocracias que han incrementado las libertades económicas incluyen al gobierno de Pinochet en Chile, a la administración Fujimori en el Perú...” Por supuesto, ciertos dictadores pueden optar por otro juego y revelarse como predadores, y por ese motivo el desarrollo de las libertades políticas, cuando son inexistentes, puede resultar favorable al crecimiento. Permite, hasta cierto punto, controlar el poder del dictador, impidiendo que favorezca en forma exagerada su fortuna personal. Pero más allá de este nivel, que corresponde aproximadamente al alcanzado por México y Taiwán (en 1995) —a saber: 0,50 en la escala de la democracia—, el desarrollo de las libertades políticas tiene un efecto desfavorable para el crecimiento.

¿Por qué, entonces, en los países ricos, donde el indicador del grado de democracia es máximo (igual a 1), no se cambia un poco menos de democracia por un poco más de eficacia económica? (En el fondo,

¿no es acaso esto lo que está en juego hoy, cuando se intenta restringir el sistema de protección social en Europa y se da rienda suelta a las alegrías del equilibrio fiscal?) La hipótesis de Barro es que la libertad política debe ser considerada como una mercadería de lujo: “Los lugares ricos consumen más democracia porque ese bien es deseable en sí mismo, aun si el incremento de las libertades políticas puede tener un efecto desfavorable sobre el crecimiento. Fundamentalmente, los países ricos tienen los medios para darse el lujo de una reducción de la tasa de progreso económico”. Tenemos que agradecer a Robert Barro, uno de los más brillantes economistas actuales, por haber expuesto con tanta claridad y franqueza las implicancias políticas y sociales de lo que él sinceramente piensa que es la eficacia económica.

Pero recordemos, por el momento, que la tesis de Barro ilustra en cierto modo la conclusión de Kenneth Arrow. El mercado es incompatible con toda forma de gobierno. Pero, como es imposible imaginar una sociedad humana sin espacio público, la única solución de esta paradoja consiste en subordinar la forma de gobierno a las “exigencias” del mercado.

El mercado funciona en forma óptima cuando las “libertades económicas” están aseguradas y el derecho de propiedad, garantizado. Su eficacia se reduce cuando se intenta satisfacer la demanda social de redistribución. La mejor forma de gobierno es, entonces, la que asegura un nivel de libertades políticas suficiente para impedir que el gobierno se apropie de los bienes de los demás, reduciendo sus libertades económicas, pero insuficiente para permitir que se exprese una demanda social. Ahora bien, la ley de la mayoría conduce necesariamente a la aparición de preocupaciones sociales. La dictadura ilustrada, en el sentido de que reprime la demanda social, es entonces la forma de gobierno que mejor se adapta a la economía de mercado, y por lo tanto la más deseable para las economías emergentes. Lo esencial es que el mercado sea libre; no importa que los individuos no lo sean.

Pero a medida que aumenta su riqueza, las sociedades desean acceder a mayores libertades políticas; esto produce un ablandamiento del dictador, hasta el punto en que se instala la democracia y la eficacia económica es parcialmente sacrificada. La redistribución de los ingresos y de las riquezas, los programas sociales y otras intervenciones públicas realizadas bajo la presión del voto de la mayoría suscitan distorsiones

del mercado y reducen los incentivos. Este discurso sería para Barro una simple inferencia de un análisis objetivo de los “hechos”. Pero cuando se conoce la fragilidad de todo estudio empírico –especialmente de aquellos estudios que analizan variables que son de naturaleza cualitativa– es imposible no sorprenderse ante conclusiones tan tajantes.

Lo esencial es que el mercado sea libre; no importa que los individuos no lo sean.

Los economistas acostumbran a razonar considerando como datos las funciones de preferencia de los individuos. Es decir que no se permiten juzgar la jerarquía de esas preferencias. ¿De dónde deducen que los habitantes de los países con régimen autoritario consideran que la libertad política es un lujo, ya que por definición la ausencia de democracia les prohíbe expresar sus preferencias? Si numerosos países ricos viven en democracia, ¿cómo, a partir de una relación carente de significación estadística y teóricamente discutible, pueden concluir con certeza sobre el sentido de las causalidades? En el fondo, existe sobre la cuestión del régimen político bastante poca diferencia entre ciertos liberales y los marxistas. La mejor forma de régimen político, en la ruta de transición hacia la abundancia, es la dictadura. Por cierto, al dictador no se le confían las mismas tareas en ambos sistemas, pero la preponderancia de la búsqueda de la eficacia económica conduce en ambos casos a la misma conclusión política.

Pero la tesis de Barro presenta un segundo aspecto que merece ser examinado, según el cual el nivel de desarrollo económico afecta la propensión de los países a la búsqueda de la democracia. Es otra manera de decir que la libertad política es un producto de lujo. En general, no existe, en efecto, un sincronismo perfecto entre nivel de desarrollo y grado de democracia. Barro llega a la conclusión de que el desvío entre ambos es un buen predictor de la evolución de las libertades políticas. En los países en que éstas están más adelantadas que el primero, se puede prever una regresión de la democracia, y viceversa.

Por ejemplo, si los países de África han sufrido desde los años 60

una reducción de sus libertades políticas, es porque la democracia se instaló en ellos demasiado tempranamente, en un momento en que su nivel de pobreza no les permitía consumir esos bienes de lujo. Además, basándose en la estimación de su relación empírica, Barro procede a una proyección cuantificada del grado de democracia en el 2000. Se deduce de ella, por ejemplo, que Hong Kong, Argelia, Siria, Perú y Sudán gozaban en esa fecha de un índice más elevado de libertades políticas, mientras que Hungría, Benín, Pakistán, las Islas Mauricio y África del Sur sufrían una declinación de la democracia. “La conclusión más general”, nos dice Barro, “es que los países avanzados de Occidente contribuirían más al bienestar de los países pobres exportando su sistema económico, en particular los derechos de propiedad y los mercados libres, en vez de su sistema político...”

La eficacia económica de la democracia

El punto débil de la argumentación anterior es que la relación entre democracia y crecimiento –el muy leve efecto negativo que tendría un aumento de las libertades políticas sobre los resultados económicos– no es estadísticamente significativa. Es esta ausencia de significación la que es robusta, tal como lo había demostrado Helliwell (1992) antes que Barro, y, en particular, Rodrik (1997)¹⁶⁹ más tarde, y no la relación misma.

Llegamos así a la conclusión desalentadora (para los demócratas) según la cual el régimen político no tendría efecto sobre el crecimiento económico. Esto ya es un progreso, porque si la democracia tiene un valor intrínseco, ningún argumento de orden económico podría invocarse para rechazar su elección como régimen político. Pero persiste la primera premisa, a saber, que la democracia exige para su implementación que exista cierto nivel de desarrollo. Y los resultados empíricos sobre este punto son mucho más robustos. Existe, en efecto, una relación directa estadísticamente significativa entre el

¹⁶⁹ *Democracy and Economic Performance*, 1997, manuscrito, preparado para una conferencia en Sudáfrica.

ingreso por habitante y el nivel de los derechos y libertades políticas.¹⁷⁰ Puede interpretarse que esta relación prueba que las primeras fases del desarrollo exigen un gobierno autoritario para evitar, por una parte, la violencia civil y, por otra, para aplicar las reformas necesarias. Se trata de una interpretación políticamente dominante, fundada sobre la observación de un cierto número de experiencias exitosas de desarrollo, en especial en Asia. Pero los “hechos” no permiten validarla.

La relación no es sino una correlación que describe un estado del mundo –una evolución con fecha histórica– en el que resulta que los países con un nivel de ingresos relativamente elevado gozan de mayores libertades políticas. De ninguna manera permite inferir que los países se habrían desarrollado más lentamente si hubieran tenido desde el comienzo un régimen democrático.

La cuestión del régimen político más favorable para el desarrollo sigue por lo tanto sin resolver. Porque, **si no existe en apariencia ninguna relación empírica entre crecimiento y régimen político, es posible que la democracia, para una misma tasa de crecimiento a largo plazo, permita elevar el nivel de bienestar de los habitantes de un país.** Ahora bien, existen fuertes indicios empíricos y teóricos que indican que, efectivamente, así sucede.

En su notable artículo, Dani Rodrik (1997) mostró que era posible probar en forma empírica que la democracia poseía por lo menos cuatro ventajas sobre los regímenes autoritarios: la variancia del crecimiento a largo plazo era menor, la estabilidad de los resultados macroeconómicos de corto y mediano plazo era mayor, las crisis exógenas eran mejor controladas y el nivel de los sueldos (y de su participación en el ingreso nacional) era más elevado.¹⁷¹

El autor llega a la conclusión de que “un individuo adverso al riesgo y carente de un capital importante [...] está en una situación considerablemente mejor cuando vive en una democracia”. Estos resultados son empíricos, y las razones fundamentales que nos conducen a ellos son

170 Cf. Seymour Lipset (1959), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political legitimacy”. En *American Political Science Review* 53: 69-105. John Helliwell (1992), ob. cit.

171 Estas conclusiones se establecen en forma empírica a partir de una muestra de alrededor de noventa países, durante el período 1960-89.

simples conjeturas. Las que invoca Dani Rodrik parecen convincentes, porque coinciden con la intuición razonada: “First, under democracy, the range of feasible economic policies is restricted to a greater extent by the preferences of the median voter. This is less likely to produce extreme results. Second, institutionalized forms of political participation allow for greater voice without the need for conflict and civil strife. Third, democracies have greater difficulty excluding the losers in political competition from economic rewards. This reduces the incentives for social groups to partake in non-cooperative and disruptive behaviour *ex ante*” (en inglés en el original). Traducción: **“En primer lugar, en un régimen democrático, la gama de las políticas económicas aplicables está más restringida por las preferencias del votante medio. Esto tiene menos probabilidades de producir resultados extremos. En segundo lugar, las formas institucionalizadas de participación política permiten hacer escuchar más las voces sin necesidad de conflicto y lucha social. En tercer lugar, las democracias tienen mayor dificultad para excluir a los perdedores de la competencia política de las recompensas económicas. Esto reduce los incentivos para que los grupos sociales participen de un comportamiento poco cooperativo y destructivo *ex ante*”.**

Pero me parece que existe por lo menos una justificación adicional de orden mucho más general y que es inmanente al funcionamiento mismo de los regímenes políticos. **La democracia es una forma “flexible” de gobierno, porque la presión de los votantes la obliga a adaptarse a las circunstancias.** Para tomar el ejemplo menos caricaturesco de autocracia, un dictador benigno actúa de acuerdo con una doctrina que le parece buena y que tiene el poder de implementar. Nada lo obliga, si esta doctrina no alcanza los resultados buscados, a cambiar de política. Siempre puede argumentar que la doctrina no se aplicó correctamente o que sus efectos benéficos sólo aparecerán en el largo plazo.

Si le creemos a Joseph Stiglitz¹⁷², sería la exagerada creencia por parte de las Instituciones Financieras Internacionales en la doctrina llamada del “Consenso de Washington” la responsable de las crisis que han atravesado (y siguen atravesando) numerosos países emergentes.

172 *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton, 2002.

Una rigidez de este tipo es poco probable bajo un régimen democrático, en el que los gobiernos están obligados a cambiar de política para no perder las elecciones.

La democracia, más allá de ser intrínsecamente deseable, permite así una mejor adaptación a las circunstancias, una mayor flexibilidad. Procede de opciones explícitas, esclarecidas por el debate y la persuasión, y que tienen por efecto, en ocasiones, el replanteo de lo que parece ya aceptado y, en otras ocasiones, su confirmación. Una cierta dosis de discreción democrática es indispensable para enfrentar lo imprevisto, que no se deja manejar fácilmente por doctrinas preestablecidas.¹⁷³

Por todas estas razones, **la democracia es una forma pragmática de gobierno de los pueblos. Al reducir la volatilidad de los resultados económicos y al enfrentar mejor los choques negativos, en particular, evita que las evoluciones económicas tengan consecuencias irreversibles sobre el destino de los sectores menos favorecidos de la población.**

Después de todo, este razonamiento no hace sino reproducir dos de las conclusiones más notables de los trabajos de Amartya Sen. La primera es que, en condiciones de igualdad de recursos y de condiciones de producción agrícola, no existen hambrunas en las democracias. El autor atribuye este resultado a la existencia de la prensa libre y, por lo tanto, de una información pública sobre la situación alimentaria del país, así como de un debate público parlamentario que obliga al gobierno a reaccionar —características que están ausentes en un régimen autocrático—. La segunda es que el bienestar de la población en los países en desarrollo depende más de la duración y la amplitud de las fases de desaceleración o de recesión que de la tasa de crecimiento económico medio a largo plazo. Esta conclusión es intuitivamente evidente. En los países en que el sistema de protección social está aún poco desarrollado, una recesión impulsa hacia la pobreza y la desnutrición a una fracción de la población que puede ser importante. La menor volatilidad de los resultados económicos de los países democráticos constituye así una ventaja considerable para el bienestar de las poblaciones.

En el fondo, los estudios empíricos y las premisas sobre las que se basan muestran que existen dos tesis que se enfrentan en el debate sobre las

173 Cf. Jean-Paul Fitoussi, *La règle et le choix*. Le Seuil, 2002.

relaciones entre el mercado y la democracia. Según la primera, que es hoy dominante, la extensión de la esfera del mercado exigiría una limitación del campo de la democracia. Esta limitación es posible en los países ricos, sin cambio en el régimen político. El ejemplo de Europa nos lo muestra. El motivo es que esos países se caracterizan por un nivel elevado de protección social, y que una cura de adelgazamiento del sistema de protección parece posible sin provocar una conmoción mayor. Pero en los países en vías de desarrollo, caracterizados por un índice elevado de pobreza y un sistema embrionario de protección social, la presión hacia la redistribución sería demasiado fuerte en un régimen democrático, al punto que reduciría la eficacia del sistema económico y atrasaría su desarrollo. En esos países, un déspota ilustrado lograría el mejor compromiso entre libertades políticas y crecimiento. La segunda concepción es, en cambio, la de complementariedad entre economía de mercado y democracia, con ambas reforzándose mutuamente.

La tesis de la complementariedad entre mercado y democracia

En la actualidad, se piensa que el capitalismo ha triunfado sobre el socialismo. Quizás sea cierto, y sólo la Historia lo dirá. Pero no se puede afirmar, de ningún modo, que ha triunfado sobre la democracia, es decir sobre una búsqueda incesante de formas superiores del contrato social.

Si el capitalismo, al excluir lo político, se tornara totalitario, correría a su vez el riesgo de desmoronarse. Porque en ningún otro período de nuestra historia –con la excepción muy transitoria de los años 30– fueron tan graves como hoy los disfuncionalismos de la economía mundial: desocupación masiva, formidable incremento de las desigualdades y de la pobreza en los países ricos, miseria insostenible y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo, y exacerbación de la desigualdad de los ingresos por habitante entre distintos países. La democracia no puede permanecer indiferente a todo esto.

No debemos olvidar, nosotros también, que el sistema económico siempre es mediatizado por el régimen político y que, en este sentido, no pueden existir sino vías “impuras”, porque vivimos en democracias de mercado, más que en economías de mercado. En esta caracterización del

sistema que nos rige, cada palabra es importante porque cada una de ellas define un principio de organización distinto. Por un lado, el mercado regido por el principio del sufragio censatario, en que la apropiación de los bienes es proporcional a los recursos de cada uno –un dólar, un voto–. Y, por otro lado, la democracia regida por el sufragio universal –una mujer, un hombre, un voto–. Esta contradicción ya había sido percibida en los orígenes de la teoría política, en la Grecia antigua. Nuestro sistema procede entonces de una tensión entre dos principios: el individualismo y la desigualdad por una parte, y por otra el espacio público y la igualdad, obligando a una búsqueda permanente de un “entredós”, un compromiso.

Vivimos en democracias de mercado, más que en economías de mercado.

“As a result, there are two mechanisms by which resources can be allocated to uses and distributed among households: the market and the states [...] Hence the allocation of resources which individuals prefer as citizens does not in general coincide with that at which they arrive via the market. Democracy in the political realm exacerbates this divergence by equalizing the right to influence the allocation of resources [...] Endowed with political power in the form of universal suffrage, those who suffer as a consequence of private property will attempt to use this power to expropriate the riches; in formal language, if the median voter is decisive and if the market-generated distribution of income is skewed downward, as it always is, majority equilibrium (if one exists) will call for a greater equality of income”¹⁷⁴ (en inglés en el original). Traducción: **“Como resultado, existen dos mecanismos por los cuales pueden asignarse recursos a distintos usos y distribuirse entre los hogares: el mercado y los estados [...] Por lo tanto, la asignación de recursos que los individuos prefieren como ciudadanos no coincide en general con aquella a la que se llega por la vía del mercado.**

174 Adam Przeworski y Fernando Limongi, “Political Regimes and Economic Growth”. En Amiya Kumar Bagchi (ed.), *Democracy and Development*. Macmillan and St. Martin Press, 1995, pág. 5.

La democracia en el terreno político exagera esta divergencia, al igualar el derecho a influir sobre la asignación de los recursos [...] Dotados de poder político bajo la forma del sufragio universal, los que sufren como consecuencia de la propiedad privada intentarán utilizar ese poder para expropiar las riquezas; dicho en términos formales, si el votante medio es decisivo y la distribución del ingreso generada por el mercado se desvía hacia abajo, como siempre sucede, el equilibrio de la mayoría (si existe) exigirá una mayor equidad del ingreso”.

Pero se podría igualmente afirmar que la combinación de estos mecanismos conduce a resultados menos extremos, a menores desigualdades en los ingresos, para beneficio del sistema mismo. Esta tensión entre ambos principios es, en efecto, dinámica, porque permite que el sistema se adapte en lugar de quebrarse, como lo hacen en general los sistemas regidos por un único principio de organización (el sistema soviético). Sólo logran sobrevivir las formas en movimiento; las otras sucumben a la esclerosis. Dicho de otro modo, **la tesis según la cual el capitalismo ha sobrevivido como forma dominante de organización económica gracias a la democracia, y no a pesar de ella, nos parece intuitivamente mucho más convincente.**

Una jerarquía normal de los valores exige entonces que el principio económico esté subordinado a la democracia, y no a la inversa. Pero los criterios generalmente utilizados para juzgar la legitimidad de una política o de una reforma son criterios de eficacia económica.

Una jerarquía normal de los valores exige entonces que el principio económico esté subordinado a la democracia, y no a la inversa.

Dan Usher¹⁷⁵ proponía utilizar otro criterio. ¿Es capaz tal o cual reforma de reforzar la democracia o, por el contrario, puede debilitarla? ¿Aumentará la adhesión de la población al régimen político o, por el contrario, la reducirá? Se ha tornado hoy evidente que se trata del criterio

175 Dan Usher, *The Economic Prerequisites of Democracy*. Columbia University Press, 1981.

adecuado. ¿Cuál sería el destino de una reforma a la que la gente no adhiriera? ¿Y en nombre de qué pretendida eficacia los obligaríamos a vivir de un modo que no desean? La democracia de mercado, en el sentido que le atribuyo, supone entonces una jerarquía entre sistema político y sistema económico y, por ende, una autonomía de la sociedad en la elección de la organización económica.

Las relaciones entre democracia y mercado son, entonces, más complementarias que conflictivas. La democracia, al impedir la exclusión por el mercado, aumenta la legitimidad del sistema económico, y el mercado, al limitar el poder de la política sobre la vida de la gente, permite una mayor adhesión a la democracia. De este modo, cada uno de los principios que rigen las esferas política y económica encuentra su limitación, a la vez que su legitimación, en el otro. Esta complementariedad es la que trataré de ilustrar mostrando los límites de una asignación exclusiva de los recursos –y de una distribución exclusiva de los ingresos– por el mercado o por la democracia.

Asignación de los recursos y distribución de los ingresos por el mercado

La utilización con fines exclusivamente normativos de la teoría económica –“no hay otras políticas”– la convierte en el territorio de todos los conservadorismos. Sin embargo, la teoría económica nunca ha dejado de ser objeto de debates fundamentales, de áridas controversias sobre todas sus aplicaciones, de profundas incertidumbres sobre la distancia que separa lo que se supone que representa, de la “realidad” de la que quiere dar cuenta. Son justamente estos debates y estas incertidumbres los que impulsan el progreso de la ciencia económica. Como resultado, un mismo saber puede conducir a conclusiones de política económica radicalmente diferentes. “Cuanto más progresa la ciencia, mejor comprende por qué no puede tener éxito”, escribía Claude Levi Strauss.

La ciencia económica lo ilustra muy bien. Es que la realidad a la que se aplica no es sólo extremadamente compleja, sino que se halla en estado de rápida mutación. La ciencia económica sólo puede, en el mejor de los casos, darnos una representación parcial de esa realidad. Sus

construcciones teóricas dejan forzosamente de lado numerosas dimensiones de la realidad, pero a sabiendas, por lo menos en cuanto a la teoría acertada. Es el olvido de esta particularidad el que conduce generalmente a una utilización parcial de los argumentos económicos en el debate público, lo cual equivale a impartir una coloración científica a discursos de naturaleza fundamentalmente ideológica.

La teoría económica nunca ha dejado de ser objeto de debates fundamentales, de áridas controversias sobre todas sus aplicaciones, de profundas incertidumbres sobre la distancia que separa lo que se supone que representa, de la “realidad” de la que quiere dar cuenta.

La tesis liberal, que privilegia el principio del mercado, se basa sobre la teoría pura de las economías de mercado, mejor conocida bajo el nombre de teoría pura del equilibrio general de competencia perfecta. Éstos son los resultados más frecuentemente invocados en defensa e ilustración del capitalismo. El resultado más espectacular, cuyo poder de seducción es fácil de entender, se enuncia así: una economía de mercado, regida por las leyes de la competencia pura y perfecta, tiende en forma espontánea hacia una situación de pleno empleo y de asignación óptima de los recursos, equilibrio que es además óptimo desde el punto de vista social.

Es comprensible que la economía de mercado pueda ser, en vista de estas propiedades, considerada como el mejor de los sistemas. Las disfuncionalidades observadas en nuestras economías serían, en ese caso, esencialmente la consecuencia de las intervenciones del Estado, que impiden a los mercados funcionar libremente. Resulta entonces conveniente proteger las libertades económicas y el derecho de propiedad del poder de la democracia.

Pero una teoría no “funciona” sino en el marco de hipótesis que de alguna manera delimiten la realidad a la que se puede aplicar y, por lo tanto, su campo de validez. Los teóricos del equilibrio general, que incluyen a los más esclarecidos espíritus de la ciencia económica, y cuya honestidad ha sido escrupulosa, han definido con infinito cuidado

dichas condiciones de validez. Sus conclusiones son por ende necesariamente relativas, condicionales, y nunca absolutas o categóricas. He aquí por qué la teoría pura puede, según la evaluación que se haga de las circunstancias concretas de su aplicación, ser invocada en defensa de la economía de mercado, o por el contrario, en defensa de la intervención del Estado. Sus conclusiones no determinan en forma unívoca la política económica.

La hipótesis que nos interesa aquí, y cuya importancia es considerable para los países en desarrollo, es la hipótesis llamada de supervivencia. Los teóricos del equilibrio general no han logrado probar que los resultados favorables a los que me refería anteriormente pudieran obtenerse a un nivel de sueldos suficiente para asegurar la supervivencia de toda la población. Por lo tanto, han restringido lógicamente el campo de validez de la teoría para que sólo se aplique a las situaciones en que cada individuo puede sobrevivir, independientemente del salario de equilibrio del mercado.

Para ello, han introducido una hipótesis adicional, llamada hipótesis de supervivencia, según la cual a todos los individuos se les asegura la subsistencia, aun fuera del mercado, es decir sin intercambios. Para decir las cosas en forma más simple, cada persona podría vivir sin trabajar, ya sea porque se dispone *ab initio* de suficiente riqueza, cualquiera sea el sistema de precios en vigor, o porque existe fuera del mercado un agente que le provee los recursos necesarios para sobrevivir.

Pero ¿qué sucedería si ya no se impusiese la hipótesis de supervivencia? Investigaciones recientes¹⁷⁶ han mostrado que, en ese caso, el equilibrio podría implicar la desaparición de una parte de la población. A pesar de ello, ninguno de los resultados anteriores era puesto en tela de juicio. El pleno empleo estaría siempre asegurado... entre los sobrevivientes, y el equilibrio seguiría siendo el óptimo social. Pero este último concepto no debe ilusionarnos, porque su sentido es muy débil.

Designa una situación en la que ya no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin reducir el de uno o varios otros. La importancia de estos nuevos desarrollos de la teoría del equilibrio general es

176 Jeffrey Coles y Peter J. Hammond, "Walrasian without Survival: Existence, Efficiency and Remedial Policy". En K. Basu, P. Pattanak y K. Suzumuza (ed.) *Choice, Welfare and Development*. Clarendon Press, Oxford, 1995.

considerable porque prueban que la pobreza extrema, la falta de atención médica y la ausencia de supervivencia no eran la consecuencia de las disfunciones de los mercados, sino, por el contrario, eran compatibles con un funcionamiento perfecto de dichos mercados.

Estamos lejos de la ideología. Los teóricos de la economía de mercado, en su investigación formalizada pero exigente de las condiciones de validez de su teoría, llaman la atención sobre una característica esencial de nuestros países, incluidos los más desarrollados: el mercado no garantiza espontáneamente la supervivencia del conjunto de la población. Esta característica es esencial, porque torna singularmente relativos los méritos de la economía de mercado, cuando se deja librada a sí misma. **¿Tiene acaso sentido considerar como “óptimo” un sistema económico que podría tolerar la “exclusión definitiva” de una parte de la población?** Y esta particularidad de la economía de mercado ha sido subrayada desde hace mucho tiempo, si bien sólo se formalizó muy recientemente.

El análisis de las hambrunas ha mostrado, por ejemplo, que muchas de ellas fueron consecuencia de una exagerada desigualdad en la distribución de los ingresos y las riquezas, más que de una insuficiente producción de alimentos. En los países más desarrollados, la falta de acceso a la atención médica o al alojamiento puede hacer peligrar en el largo plazo la supervivencia de una fracción de la población, que no por ser baja resulta hoy desdeñable. Por supuesto, este peligro puede evaluarse de distintas formas. Algunos simplemente tienen tendencia a negarlo. Ya nadie se muere de frío o de hambre hoy en día en los países ricos. O por lo menos, si a veces se producen estos accidentes, son más bien la consecuencia de la falta de información que de la ausencia de protección efectiva.

Existen, después de todo, numerosos dispositivos sociales a los que pueden recurrir los más desfavorecidos. Quizás porque muchos de esos dispositivos son puntuales, sólo intervienen en situación de emergencia, y no pueden aportar una protección duradera a las personas implicadas. Pero, como observan Coles y Hammond (1995), “las cuestiones de supervivencia son esencialmente dinámicas. La muerte por desnutrición es gradual, y casi siempre indirecta, porque la desnutrición aumenta la predisposición a las enfermedades, que luego parecen producirse por casualidad”.

La teoría económica no ofrece una solución óptima a tal situación, pero nos indica una vía, que es el contenido mismo de “la hipótesis de supervivencia”: la existencia de un sistema fuera del mercado, capaz de brindar recursos suficientes a los individuos. Esto establece la exigencia de que intervenga el Estado, es decir de que se produzcan “distorsiones” e “imperfecciones” en el sistema de los mercados.

La asignación de los recursos y la distribución de los ingresos por el mercado –sin intervención de la democracia– conducen a una inseguridad económica radical que ninguna sociedad puede tolerar en forma duradera sin reacciones violentas. Esta inseguridad es tanto mayor cuanto que las economías de mercado están en general sometidas a choques numerosos, y, además, la globalización aumenta su frecuencia.¹⁷⁷ Y sus consecuencias son mucho más devastadoras cuando las poblaciones son vulnerables, es decir, cuando el nivel de desarrollo del país es escaso y el sistema de protección social, embrionario.

La asignación de los recursos y la distribución de los ingresos por la democracia: la devolución democrática de los ingresos, de las posiciones y de los empleos

Adoptemos una hipótesis totalmente opuesta y supongamos, por el contrario, que la democracia determina totalmente el destino económico de las poblaciones. Seguiremos en una primera etapa el razonamiento de Dan Usher.¹⁷⁸ ¿Por qué sucedería esto? Porque, “de una u otra forma, toda sociedad debe decidir quién será rico y quién será pobre, quién mandará y quién será mandado, quién ocupará los empleos generalmente considerados deseables y quién, aquellos generalmente considerados poco deseables”¹⁷⁹. Llamemos a esta función “devolución” (*assignment*). La hipótesis que consideramos aquí es que esta devolución sería decidida en la esfera política.

177 Por regla general, un shock negativo exige un ajuste a la baja de los salarios, que puede llevar por debajo del mínimo vital a una fracción no desdeñable de la población.

178 Dan Usher, *The Economic Prerequisite to Democracy*. Columbia University Press, 1981.

179 *Ibid.*, Prefacio, pág. vii.

El ejemplo elegido por Dan Usher es particularmente simple. El país dispone de una renta de 300.000 dólares estadounidenses anuales y debe decidir democráticamente, es decir por el voto de la mayoría, de qué modo se la debe repartir entre sus quince habitantes. Sabemos que es un resultado bien conocido de la teoría de los juegos que existe una multiplicidad de resultados posibles para ese voto, que cada uno de ellos es inestable, en el sentido en que no puede perdurar, y que por ende este mecanismo de atribución conduce a un nivel tal de incertidumbre para los agentes que se los induciría de una u otra forma a querer cambiar las reglas del juego, y por lo tanto, el régimen político.¹⁸⁰

Se podría, sin embargo, imaginar que el voto conduzca a un resultado simple: una distribución pareja del ingreso entre los habitantes, que recibirían 20.000 dólares estadounidenses cada uno. Nada impide, no obstante, que una coalición de ocho personas se apropie del total de los ingresos, en cuyo caso cada una recibiría casi el doble (37.500 dólares), mientras los siete miembros que quedaron fuera de la coalición no reciben nada. Pero nos damos cuenta de que esta solución es ilusoria, ya que los que no reciben nada tendrán un fuerte incentivo para corromper a uno de los miembros de la coalición existente, para formar una nueva coalición mayoritaria: pueden, por ejemplo, ofrecerle 90.000 dólares, y conformarse con 30.000 dólares cada uno, lo cual es mucho mejor que nada. Esta posibilidad muestra que ninguna coalición es estable, porque los siete que no obtienen nada siempre pueden corromper a uno de los otros ocho, para formar una nueva mayoría. Sin embargo, es posible que los miembros de la mayoría entiendan este proceso y se nieguen a toda oferta que pudiera hacerles la minoría, por temor a encontrarse a su vez en una coalición minoritaria. La única distribución estable que puede entonces emerger es aquella donde la totalidad del ingreso se distribuye igualmente entre los miembros de la mayoría.

Una distribución desigual, en efecto, crea un incentivo demasiado poderoso para desembarazarse del miembro más rico, reemplazándolo

¹⁸⁰ Cf. por ejemplo, Gordon Tullock, "Problems of Majority Voting". *The Journal of Political Economy*, 1959, pág. 571-9; y James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Legal Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, 1962.

por un votante de la minoría. Dicha estabilidad es sin embargo ilusoria, porque los electores de la minoría no obtienen nada y por lo tanto no pueden aceptar pasivamente los resultados del voto. La inseguridad resultante puede convencer, a la larga, a la mayoría para que se muestre menos despiadada con la minoría y le conceda una parte que, aunque escasa, le permita sobrevivir. Cuál será esta parte queda sin determinar, porque depende no de la democracia, sino del potencial de daño a la minoría. Lo que en un principio debía ser una distribución democrática del ingreso se convierte, *in fine*, en una distribución basada, por lo menos en parte, en la fuerza.

Lo que en un principio debía ser una distribución democrática del ingreso se convierte, *in fine*, en una distribución basada, por lo menos en parte, en la fuerza.

Observemos también que el mecanismo del voto estimula la diferenciación de la sociedad según criterios absurdos. Aun si todos están convencidos de que una distribución igualitaria (cada uno de los quince habitantes recibe 20.000 dólares) sería óptima, pueden temer que los otros traten de formar una coalición, incitándolos a hacer lo mismo, para protegerse. Las coaliciones necesitan un estandarte, y esto es lo que dará importancia a ciertas características que no tienen ninguna pertinencia política, pero que la adquieren porque son signos de reconocimiento: el barrio donde se vive, la religión, el color de la piel, el deporte que se practica, el país de origen, etcétera.

En el ejemplo simple que estamos considerando, aparece con claridad que la devolución política de los ingresos es incompatible con la democracia. Siempre habrá de llegar un momento en que una mayoría, cansada de las incertidumbres inherentes a ese sistema de distribución, decidirá cambiar el sistema político para eliminarlas. Son pocos los individuos que se plegarían en efecto a la democracia, si su destino dependiera íntegramente del resultado de cada voto. **Confiar la devolución de las riquezas y de los empleos a la democracia sólo puede conducir a una situación inestable que en el largo plazo pondría en duda la existencia misma de la democracia.**

Nos vemos conducidos a un resultado cualitativamente análogo al relativo al mercado. **La democracia sólo puede subsistir como régimen político si limita su influencia sobre la devolución de los ingresos, de las riquezas y de los empleos.** Si invertimos los términos de la cuestión, convirtiendo la democracia en algo más que la eficiencia de un fin en sí mismo, confrontamos una aparente paradoja: la limitación aparente del espacio de las opciones democráticas. Pero ésa es la esencia misma de la democracia: es al mismo tiempo libertad de elección colectiva y limitación voluntaria del campo de dicha libertad, ley de la mayoría y protección de las minorías.

La libertad colectiva necesita apoyarse sobre las libertades individuales para poder expresarse, y viceversa. Tanto una como las otras están en relación dialéctica, confirmando que la democracia es una forma en movimiento. “Toda la historia prueba que la democracia realizada nunca es más que un momento del movimiento democrático. Un movimiento que no se detiene jamás porque, para los hombres que lo suscitan, la democracia es el Bien. Así, no es sólo una fórmula de organización política o una modalidad de disposición de las relaciones sociales, es un valor. Y es ese valor –la inalienable vocación de los hombres a hacerse cargo de su propio destino, tanto individual como colectivo– el que constituye la unidad profunda de lo que, para tornar más claro el análisis, llamamos las distintas concepciones de la democracia.”¹⁸¹

Es este equilibrio necesario entre soberanía y libertad el que limita el espacio de las opciones soberanas. La imposibilidad de una devolución exclusiva por la democracia aparece en forma más inmediata cuando se considera una economía de producción, mientras que hasta ahora hemos razonado en el marco de una economía de renta. Cada agente es propietario, en ella, de su propia dotación, y tiene por ende el poder de “destruirla”, si se considera expropiado. Auman y Kurtz¹⁸² han mostrado que entonces, en una economía como ésta, las tasas de imposición deberían ser muy inferiores al 100%. Este resultado es intuitivamente evidente, ya que los agentes tienen derecho a no

181 Georges Burdeau, “Démocratie”. *Encyclopedia Universalis*.

182 Robert J. Auman y Mordecai Kurtz, “Power and Taxes”. *Econometrica*, julio de 1977, pág. 1137-61.

trabajar, si consideran que los frutos de su propio trabajo son expropiados.

Como resultado, deben existir otros sistemas de devolución –de “equidad” en el sentido de Dan Usher– independientes del juego político: por ejemplo, el sistema del mérito, el del mercado, el de la economía social, etc. Un sistema de equidad debe satisfacer dos condiciones: debe ser factible (es decir practicable) y aceptable. La factibilidad es una cuestión de grado: si el ingreso nacional se distribuye al 100% sin intervención de la esfera política, ya no queda lugar para la política, y por ende para la democracia. Si, por el contrario, el 80% de sus ingresos dependiera del resultado de una elección, los individuos formarían coaliciones, facciones, etc., que tornarían imposible la vida democrática.

Un sistema de equidad es entonces factible si una parte importante del ingreso de cada uno está determinada por procesos no políticos. Un sistema de equidad es aceptable si no se dan circunstancias en que una mayoría relativa de los ciudadanos perciban que podrían salir ganando, en el largo plazo, si cambiaran de sistema, porque serían víctimas en el presente de una relativa exclusión.

Las observaciones anteriores muestran así que existe una fuerte complementariedad entre democracia y mercado, en el sentido de que un sistema político y un sistema económico se dan apoyo mutuo, y que sólo pueden subsistir el uno gracias a la existencia del otro. Pero observemos desde ya, para volver a analizarlo más tarde, que esta complementariedad deja indeterminada la forma precisa de su interacción. Las sociedades nacionales no se caracterizan en general por los mismos sistemas de equidad, lo cual garantiza una gran diversidad de las formas de la democracia de mercado tanto en el tiempo como en el espacio.

Existe en cada sociedad una pluralidad de sistemas de equidad, cuya estabilidad a lo largo del tiempo revela que los electores no desean ponerlas en duda. Pero tal estabilidad es relativa, porque el trabajo lento y permanente de la democracia siempre los corrige en el margen, de modo que pueden parecer en un momento dado (por efecto de acumulación de decisiones políticas) muy alejados del principio original que los define. En las democracias concretas actuales, las retenciones obligatorias nunca han sido tan elevadas, entre 35% y 50% del ingreso

nacional. Esto significa que los gobiernos redistribuyen una parte importante de los ingresos primarios que perciben las poblaciones. Este aumento de poder de la redistribución no se produjo de la noche a la mañana. **Significa que el sistema que preside la devolución de los ingresos, de los empleos y de las riquezas, integra a los principios iniciales toda una serie de decisiones políticas, tomadas bajo el imperio de la democracia** (sistema de protección social, estructura de los impuestos, reglamentación del acceso a ciertas funciones o profesiones, etcétera).

Existe una fuerte complementariedad entre democracia y mercado, en el sentido de que un sistema político y un sistema económico se dan apoyo mutuo, y que sólo puede subsistir el uno gracias a la existencia del otro.

En otros términos, los sistemas de equidad pueden ser manipulados por la democracia, con el fin de aumentar su aceptabilidad. Es difícil, por otra parte, imaginar una decisión política, ya sea sobre asuntos internos o internacionales, que no produzca efecto sobre los ingresos de por lo menos una categoría de agentes.

La diversidad de las formas institucionales de “la democracia de mercado”

Tal como lo he subrayado, la economía de mercado aparece en teoría como el sistema económico más eficaz para la producción de riquezas, porque se supone que brinda los mejores incentivos a los individuos, y asegura espontáneamente el pleno empleo de los recursos. Es entonces, para algunos, un sistema de equidad cuyos efectos no deberían ser corregidos por la democracia. Por ejemplo, Jacques Rueff, con motivo de un estudio empírico de la desocupación en Inglaterra en los años 20, escribía en 1931, en un célebre artículo publicado por la *Revista de Economía Política* bajo el título “El seguro de desocupación, causa de desempleo permanente”: “Resulta aquí

evidente el error de razonamiento: la crisis no es el resultado del sistema capitalista, ya que no apareció sino en el momento y en los sectores donde se impidió el funcionamiento del mecanismo característico del sistema cuya ineficacia se pretende demostrar (la flexibilidad de precios y salarios)”.

En otros términos, los sistemas de equidad pueden ser manipulados por la democracia, con el fin de aumentar su aceptabilidad.

Lo que demuestra la desocupación en Inglaterra no es la impotencia del mecanismo de precios sino que, por el contrario, cuando se paraliza su funcionamiento no puede subsistir ningún equilibrio económico”. Pero Jacques Rueff pide, por decirlo así, lo imposible. El régimen político no puede atarse las manos y abstraerse de la presión de los electores, por lo menos en democracia. Correría el riesgo, en todo caso, al reducir la aceptabilidad del sistema, de hacer que se lo pusiera en tela de juicio de manera violenta.

Más recientemente, Robert Lucas, el padre fundador de la nueva escuela clásica, afirmaba básicamente que nadie impide a los que se califican de desocupados de instalar un quiosco de manzanas en cada esquina y, de ese modo, convertirse en personas con empleo. Aquellos que han visitado los mercados de Rusia en la primera mitad de los años 90 pueden entender fácilmente lo que quiere decir.

Acuciados por la necesidad, la mayoría de los vendedores sólo tenían para ofrecer sus bártulos personales, provenientes de sus jardines o de la acumulación de objetos de toda una vida. ¿Es acaso normal que, en tales circunstancias, los economistas sólo tengan en cuenta los indicadores estrictamente económicos de la situación rusa? Poco importa que se venza la inflación, que se elimine el déficit, o que vuelva el crecimiento, si, como lo observó Amartya Sen, cae en forma brutal y amplia la expectativa de vida, como sucedió en Rusia. Las situaciones extremas son siempre, en economía, una gran enseñanza.

Robert Lucas se refería en forma alegórica a la existencia de un tipo de solución al problema del desempleo, que se encuentra concretamente implementada en la mayoría de los países emergentes, tanto en

América Latina como en otras regiones. Pero resulta obvio por qué produce polémica. Por una parte, es un eufemismo decir que no ha resuelto el problema del desarrollo en los lugares donde se aplicó. Y por otra parte, ¿no existen soluciones más dignas, de las que una sociedad podría estar más orgullosa si las adoptara? Sin embargo, es posible aprender algo esencial de la solución propuesta: puede alcanzar el resultado buscado, si la sociedad tolera las desigualdades más extremas y las mayores inseguridades. Queda entonces claro que existe una multiplicidad de soluciones y que, en la práctica, cada país aplica la que mejor se adapta a su cultura. Es decir que **la democracia de mercado no designa a un sistema único, sino más bien a un régimen en el que el sistema económico obedece a una determinación política. La variedad de las opciones sociales en cada país garantiza entonces la pluralidad de las formas que adopta la democracia de mercado.**

Porque la cuestión de la eficacia espontánea de la economía de mercado se encuentra hoy en debate, tal como lo estaba ayer. Y numerosos economistas, incluidos los creadores de la teoría pura de la economía de mercado, no están dispuestos a aceptar semejante conclusión, como ya lo he subrayado. Más fundamentalmente aun, la política social no es, en nuestros sistemas, un simple apéndice de la política económica, porque es consubstancial con la democracia. Dicho de otra manera, **el sistema de equidad que brinda el mercado sólo puede ser parcial y debe ser manipulable por la democracia, porque es su aceptabilidad, y por ende la supervivencia del régimen político y del sistema económico mismo, la que está en juego.**

Debemos por otra parte comprobar que el trabajo de la democracia sobre el sistema de equidad que ofrece el mercado no confirma para nada la hipótesis según la cual menos intervenciones favorecen siempre y en todas partes la eficacia económica. Porque lo que resulta llamativo en la observación del mundo desarrollado es que cada país parece caracterizado por una estructura institucional diferente —una combinación que le es propia entre esfera privada y pública— y que, sin embargo, son todos (casi) igualmente ricos. Hay períodos en que ciertos países avanzan con más rapidez que otros, pero por definición ninguno lo ha logrado siempre, porque de otro modo se habría abierto un abismo entre ellos. Sin embargo, las rigideces que se

ha puesto de moda denunciar en ciertos países, en particular de Europa, habrían conducido al empobrecimiento. Y no fue ése el caso.

Esto muestra que pueden aportarse distintas soluciones a un mismo problema económico, algunas más productoras de desigualdad que otras. Pero la persistencia de las diferencias entre los resultados económicos de los distintos países –y dentro mismo del mundo desarrollado en los años 90– ha producido un cierto desconcierto intelectual, que condujo con frecuencia a erigir como modelo la experiencia de otros países. Es así como, en particular, a los habitantes de este planeta les hubiera convenido ser sucesivamente: franceses en los años 60, suecos o japoneses en los años 70, alemanes en los años 80, anglosajones u holandeses en los años 90 (la nacionalidad de los años 2000 aún está indefinida).

Es decir que el cuadro de honor de los éxitos de los países va cambiando con el tiempo, y que los países ejemplares de una década pueden encontrarse relegados entre los fracasados en la próxima. Porque la experiencia de cada país es singular: se inscribe dentro de una tradición, una cultura, un sistema antropológico específico. Es como un precipitado, producido por la combinación de elementos químicamente puros, cuyo número, calidad y ponderación están determinados por la historia del país. Importar uno de estos elementos, para mezclarlo con otros que provienen de una historia diferente, nunca podrá producir el mismo precipitado. Es el trabajo permanente de la democracia el que ha conducido a cada país a elegir opciones específicas en esos terrenos. Prohibir la diversidad de esas opciones equivaldría a restringir el espacio de la democracia, sin beneficios visibles en términos de *performance* económica. La sucesión cronológica de los modelos nacionales muestra que las sociedades tienen una libertad mucho mayor de lo que se cree y se dice para elegir el grado de solidaridad que mejor corresponde a su cultura, definiendo un sistema de equidad en que el mercado sólo desempeña un papel limitado.

En particular, dos estudios¹⁸³ han mostrado que la diversidad de las formas institucionales en los países de la OCDE no parecía tener

183 Jean-Paul Fitoussi, Olivier Passet, 2000, “Réduction du chômage: les réussites en Europe”. *Conseil d'Analyse Economique*, N° 23, La Documentation Française, 2000 - Richard B. Freeman, “Single Peaked vs. Diversified Capitalism: the relation between economic institutions and outcomes”. *NBER Working Papers*, Series N° 7556, 2000.

efectos, sino menores, sobre las variables habitualmente utilizadas para medir la eficacia. “Estos resultados están más de acuerdo con la opinión según la cual el capitalismo es suficientemente robusto para permitir que subsistan las diferencias entre instituciones del mercado laboral, que con aquella según la cual todas las economías debieran converger hacia una sola estructura institucional”¹⁸⁴ Porque la observación no impone automáticamente un modelo único. La situación de los países en el terreno del desempleo es, en particular, de una gran diversidad. Dicha diversidad es multidimensional, ya que depende a la vez del nivel y la historia de la desocupación, su estructura, los sistemas de protección social, los modos de funcionamiento del mercado laboral, y del peso del Estado en la economía.

Las sociedades tienen una libertad mucho mayor de lo que se cree y se dice para elegir el grado de solidaridad que mejor corresponde a su cultura.

Jean-Paul Fitoussi y Olivier Passet (2000) han intentado subrayar la influencia de las estructuras y las instituciones sobre las performances en materia de empleo y desempleo en los países de la OCDE durante las dos últimas décadas. Tal como lo muestra el cuadro de la siguiente página, los países que han logrado hacer bajar la tendencia de la desocupación (modelos dinámicos) y los que han logrado mantenerla a un nivel relativamente bajo (modelos de resistencia) se caracterizan por estructuras institucionales muy diferentes.

184 Freeman, *Ibid.*

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURALES DE LOS MODELOS DE “ÉXITO” DE LOS AÑOS 90

CUADRO 1

	Protección del empleo	Proporción del empleo público	Tasa de sindicalización	% del PBI: gasto público a promoción del empleo	Índice de cobertura de los contratos colectivos	Grado de descentralización de la negociación	Grado de coordinación de negociación	Flexibilidad del salario real	Dispersión de los salarios	Mínimos sociales	Tasa de reemplazo
MODELOS DINÁMICOS											
DINAMARCA	Más bien escasa	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Medio	Escaso	Fuerte	Escasa	Escasa	Más bien fuertes	Muy largo
ESTADOS UNIDOS	Escasa	Media	Escaso	Escaso	Escaso	Fuerte	Escaso	Más bien escasa	Fuerte	Escasos	Escaso-corto
IRLANDA	Escasa	Media	Más bien fuerte	Fuerte	Fuerte	Escaso	Más bien fuerte	Escasa	Fuerte	Medios	Más bien escaso-corto
HOLANDA	Media	Escasa	Escaso	Fuerte	Más bien fuerte	Escaso	Medio	Media	Media	Más bien fuertes	Fuerte-largo
PORTUGAL	Fuerte	Media	Medio	Medio	Medio	Escaso	Medio	Fuerte	Fuerte	Medios	Medio
REINO UNIDO	Escasa	Escasa	Medio	Escaso	Escaso	Fuerte	Escaso	Escasa	Fuerte	Escasos	Escaso-largo
MODELOS DE RESISTENCIA											
AUSTRIA	Media	Fuerte	Más bien fuerte	Escaso	Fuerte	Escaso	Fuerte	Más bien fuerte	Escasa	Fuertes	Más bien escaso
NORUEGA	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Más bien fuerte	Medio	Escaso	Fuerte	Fuerte	Escasa	Fuertes	Medio
JAPÓN	Más bien fuerte	Escasa	Escaso	Escaso	Escaso	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Escasa	Escasos	Escaso-corto
SUIZA	Escasa	Escasa	Escaso	Escaso	Medio	Escaso	Más bien fuerte	Más bien fuerte	Media	Más bien fuertes	Más bien escaso

Fuentes: Elaboración del autor en base a OCDE y Dolado et al. (1996). “The Economic impact of minimum wages in Europe”, *Economic Policy: A European Forum* (23), octubre.

La alquimia que desemboca en el éxito es, por lo tanto, compleja y sólo conocemos un número muy limitado de sus elementos. Es posible que sea su conjugación con otros, que nos resultan inobservables, lo que produce el resultado observado, y no los elementos en sí mismos. Sería entonces peligroso extraer enseñanzas apresuradas en cuanto a las instituciones óptimas que deben establecerse en los países caracterizados por un desempeño económico mediocre.

Si se intenta una síntesis del resultado de los estudios empíricos¹⁸⁵, parece que por una parte las instituciones no desempeñan el papel esencial que se les suele atribuir en la literatura especializada, pero por otra parte, su coherencia sí tiene un rol importante. La arquitectura institucional de un país –e incluimos en dicha arquitectura la forma de regulación macroeconómica– es el resultado de un intercambio social, al cabo del cual se efectúan arbitrajes y se llega a compromisos. Eso es lo importante, porque con demasiada frecuencia razonamos como si las instituciones fueran exógenas al comportamiento de los agentes y pudieran ser modificadas *ad nutum*.

La arquitectura institucional de un país –e incluimos en dicha arquitectura la forma de regulación macroeconómica– es el resultado de un intercambio social, al cabo del cual se efectúan arbitrajes y se llega a compromisos.

Es sin embargo posible que las instituciones no hagan sino formalizar prácticas previas, o demandas sociales nuevas, en lugar de crear *ex nihilo* un marco jurídico óptimo. En ese caso, **lo que importa es más la configuración de las variables institucionales, su coherencia**, que la conformidad de cada una con los *a priori* teóricos. Esto explica que los ensayos empíricos no arriben a resultados muy definidos.

La manipulación de las instituciones consideradas en forma abusiva hoy como variables instrumentales debe, entonces, considerarse con escepticismo. Su reforma conduce a efectos empíricamente

¹⁸⁵ Y existen muchos más. Cf. en particular, Jeffrey Sachs, “Institutions don’t rule: a refutation of institutional fundamentalism”. *NBER Working Papers*, N° 9490, 2003.

mal identificados y ambiguos, siempre que no se efectúe con coherencia y de acuerdo con la demanda social existente. Esta comprobación también incita a no descuidar la política macroeconómica como instrumento, quebrando así la falsa división entre las políticas estructurales y macroeconómicas. Éstas no pueden ser relegadas al papel de simples herramientas para el corto plazo, ya que afectan en el largo plazo el ritmo de la acumulación del capital y de la innovación.

La manipulación de las instituciones consideradas en forma abusiva hoy como variables instrumentales debe, entonces, considerarse con escepticismo.

La lectura de la última entrega del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional¹⁸⁶ podría dar la impresión de la formación de un consenso sobre el tema. En efecto, nos dice, especialmente: “There is little understanding of what specific institutional forms will work best in any specific context. For example, high levels of income and wealth have been achieved among the advanced economies under a range of institutional structures—including various legal and regulatory approaches, and different degrees of state involvement in the economy—. Similarly, fast-growing developing economies such as China, Botswana, and Mauritius have been able to achieve these results under substantially different institutional arrangements” (en inglés en el original). Traducción: **“Existe escasa comprensión de cuáles son las formas institucionales que funcionarían mejor en un contexto específico dado. Por ejemplo, altos niveles de ingresos y de riqueza se han alcanzado entre las economías avanzadas en toda una gama de estructuras institucionales—incluidos diversos enfoques legales y regulatorios, y distintos grados de implicación del Estado en la economía—. Del mismo modo, economías en desarrollo en rápido crecimiento, como China, Botswana y Mauricio, han sido capaces de lograr esos resultados bajo organizaciones institucionales substancialmente distintas”.**

186 Abril de 2003, capítulo 3.

Sin embargo, el mensaje principal del informe del FMI sigue estando cualitativamente de acuerdo con el de la doctrina dominante: las instituciones más favorables al desarrollo son las que permiten un funcionamiento libre de los mercados, que protegen los derechos de propiedad y restringen [el autor utiliza en francés *contraignant*, constriñen] la acción del Poder Ejecutivo. Y si bien el informe toma muchas precauciones de lenguaje, no logra demostrar “empíricamente” que las políticas económicas –en particular las monetarias y fiscales– tengan un efecto significativo sobre el crecimiento, cuando se considera la influencia de las instituciones.

Globalización y democracia

Se podría resumir la historia de los últimos treinta años con una alegoría. En una sala, se reúne una muestra de las poblaciones del mundo desarrollado y el mundo emergente durante la víspera de la globalización: se observan diferencias de riqueza, de ingresos, de categorías sociales. Pero al margen de las dificultades de la vida cotidiana cada uno está socialmente integrado, cada uno tiene un empleo y prevé un aumento de sus ingresos durante su vida. Cada uno percibe también que sus hijos tienen por delante un porvenir mejor. Pasa una noche, durante la cual se produce la globalización. Al día siguiente, las mismas personas –exactamente las mismas– se vuelven a reunir en la misma sala. Algunos, escasos, se han enriquecido considerablemente. Otros, más numerosos, han adquirido una gran seguridad, hablan doctamente y están mejor alimentados, porque propagan el dogma que los primeros les ordenaron enseñar: “no hay alternativa”. Una fracción no desdeñable de las clases medias ha perdido mucho, y teme por su porvenir y el de sus hijos.¹⁸⁷ Una muy importante minoría está desempleada o reducida a la pobreza. Los ganadores les dicen entonces a los perdedores: “Lamentamos sinceramente el destino que han tenido, pero las leyes de la globalización son despiadadas, y tendrán

¹⁸⁷ Se trata de un sentimiento especialmente agudo en América Latina, en particular en Argentina, pero también en varios países europeos.

que adaptarse a ellas y reducir las protecciones que les quedan. Si desean que la economía siga creciendo, deberán aceptar una mayor precariedad. Éste es el contrato social del futuro, el que nos hará recuperar el camino del dinamismo”. Obviamente, este mensaje es inaudible, por lo menos en democracia, y esta alegoría hace aparecer la globalización como lo que realmente es: una coartada, un discurso retórico. Los ganadores, porque saben que los dados del destino han caído en su favor, no quieren ya participar en el sistema de protección social y, más generalmente, en el financiamiento del gasto público.

No trato de decir con esta alegoría que el pasado representaba una edad de oro. La nostalgia no es un método de análisis. Durante los años 50, 60 y 70¹⁸⁸, la población mundial era mucho más pobre que hoy, y las condiciones de vida, incluso en los países desarrollados, eran mucho más difíciles. Desearía enfatizar un elemento mucho más cualitativo: en ese pasado, la gente tenía un porvenir. La esfera de lo político cumplía con su misión de mostrar el camino, de preparar la escena para el futuro. Hoy, lo que prevalece es un sentimiento de incertidumbre y de inseguridad. La autonomía de lo económico y las restricciones que debe imponer a la decisión política reducen el campo del “seguro colectivo” que representa la democracia.

El doble triunfo del individualismo y del mercado obligaría entonces a reducir las pretensiones de redistribución de las sociedades (la resistencia del contribuyente) y las pretensiones intervencionistas de los gobiernos. La búsqueda de la estabilidad de los precios y del equilibrio presupuestario (con gasto público decreciente) son las únicas políticas adecuadas para tranquilizar a los mercados.

Hoy, lo que prevalece es un sentimiento de incertidumbre y de inseguridad. La autonomía de lo económico y las restricciones que debe imponer a la decisión política reducen el campo del “seguro colectivo” que representa la democracia.

188 “Los Treinta Gloriosos”, como se los califica en Europa.

Se trata de los componentes del liberalismo común. No tengo nada contra el liberalismo, si es objeto de una elección explícita, políticamente asumida. Pero en general esa elección es presentada como una presión que es impuesta en forma implacable al conjunto de los gobiernos de la Tierra. “No hay alternativa.” Sin embargo, los dos estudios citados en la sección anterior (Fitoussi y Passet, 2000; Freeman, 2000) mostraban precisamente que esta evolución no tenía nada de inevitable, y que el capitalismo toleraba una gran diversidad de instituciones y de políticas. Entre los países cuyas retenciones obligatorias son más elevadas, algunos han logrado perfectamente dominar el desempleo y otros no. Es decir que la resistencia de los contribuyentes tiene anchas las espaldas.

Pero estos discursos llaman la atención, en cuanto al problema que es el tema de este artículo, sobre un punto esencial. **La tutela de los mercados, el endurecimiento de las obligaciones que se les imponen a los gobiernos nacionales, la reducción de las pretensiones de redistribución de los gobiernos son otros tantos elementos que equivalen a modificar el sistema de equidad de nuestras sociedades, volviendo a los principios puros y por un progresivo desdibujamiento del campo de la democracia.**

No solamente la globalización aumenta en el sistema de equidad la participación del mercado y reduce la de la democracia, sino que lo hace en nombre de la eficacia del mercado y de un orden superior al de la democracia. Es lo que se ha dado en llamar impotencia de lo político. En efecto, **el cambio del sistema de equidad no proviene de una decisión política –en cuyo caso correspondería al deseo de las poblaciones– sino de una exigencia exógena que se le impondría a la democracia.** La legitimación de esta exigencia sería la eficacia –lo cual es discutible– pero conduce a invertir la jerarquía normal de los valores: la eficacia primero, y luego, en forma residual, la democracia.

Es esa impresión de tener que ratificar una opción que no eligieron, y que no les agrada, lo que ha suscitado tanta acrimonia contra la globalización. Esta acrimonia tendría motivos aun si la opción impuesta fuera la más razonable. La legitimación del aumento de las desigualdades entre los países y dentro de cada país generadas por la globalización –¿principio trascendental?– debilita la democracia y le hace un magro servicio a la globalización misma. Ésta no es *per se* un problema, ya que puede generar beneficios importantes, pero, al producirse

en un desequilibrio de las relaciones de fuerza entre actores, genera a la vez sufrimiento social.

Porque **lo que engendra sufrimiento social no es la globalización misma, sino el retorno a una lógica de pseudoimpotencia de los Estados, bajo pretexto de dominación de los mercados.** La ideología exige que sigamos percibiendo los mercados como lugares ficticios de coordinación, mientras que son el sitio de relaciones de fuerza, cuando no son mediatizados por los Estados. Parecería haberse olvidado de que ya en la Edad Media se hacía la distinción entre el principio del mercado y el mercado concreto, cuyo funcionamiento exigía la intervención del poder público.

Ahora bien: el espectáculo al que asistimos en nuestra época, como otrora en la *Belle Époque*, es el de una evolución en curso que genera ganadores y perdedores, donde a veces la ganancia es tan grande que se convierte casi en imaginaria, más parecida a un concepto que a una realidad. ¿Cómo encontrarle sentido a la comprobación estadística que muestra que la fortuna de un puñado de personas es mayor que el ingreso de países poblados por centenares de millones de habitantes? No existe representación concreta posible del infinito. Pero lo que aparece con mayor evidencia aun es que las ganancias y las pérdidas dentro mismo de las naciones no son distribuidas en forma aleatoria, sino que existen ganadores y perdedores sistemáticos y, hasta podríamos suponer, estructurales. ¿Cómo puede la democracia emprender una acción ante semejante resultado, sin pensar por adelantado en los medios para remediarlo? ¿Se trata de una cuestión de soberanía, o de imprevisión?

Porque las dificultades vinculadas al actual movimiento de globalización no provienen de la globalización misma, sino de la concepción según la cual la extensión de la esfera del mercado implica el retroceso del Estado. Es así como la tesis de que el mercado y la democracia pueden sustituirse recíprocamente es la que ha presidido hasta ahora la apertura de las economías.

Pero esta tesis contradice las evoluciones efectivas que ha vivido el mundo entre la crisis de los años 30 y el comienzo de los años 80. Durante ese período, **la apertura de las economías estuvo acompañada de un vigoroso crecimiento del peso del Estado en la economía, de un desarrollo considerable de los sistemas de protección social y de una práctica resuelta de políticas de estabilización.**

Las dificultades vinculadas al actual movimiento de globalización no provienen de la globalización misma, sino de la concepción según la cual la extensión de la esfera del mercado implica el retroceso del Estado.

Hasta fines de los años 60, tanto en el terreno de la teoría aplicada como en el de la investigación empírica, el keynesianismo reinaba por decirlo así sin rivales. Pero se trataba de un reino ambiguo, no era realmente el de una teoría, sino el de una práctica política. Al finalizar una Segunda Guerra Mundial devastadora, hubiera o no existido Keynes, no es posible imaginar que los gobiernos, con el pretexto de liberalismo económico, se hubieran desinteresado de la suerte de su población —estaban de alguna manera condenados al intervencionismo—. Puede decirse lo mismo de las medidas y las políticas seguidas en Estados Unidos después de la crisis de 1929, que dieron paso al *Welfare State* (Estado de Bienestar Social). Fue en este período cuando nació el concepto de la economía mixta de mercado.¹⁸⁹

Pero si admitimos la tesis de la complementariedad entre mercado y democracia, este desarrollo conjunto del mercado y el Estado que ha caracterizado a la internacionalización posterior a la Segunda Guerra Mundial resulta totalmente lógico. La apertura, si bien encierra numerosas ventajas, incrementa el nivel de inseguridad económica y exige una mayor implicación del Estado para compensarla.

Una segunda confirmación empírica de la tesis de la complementariedad es que existe **una relación robusta entre el grado de apertura de una economía y la dimensión de su gobierno.** Según Dani Rodrik, el motivo es que el gasto público brinda un seguro social contra los riesgos externos.¹⁹⁰ Pero también se puede agregar que existe un círculo virtuoso entre apertura, es decir globalización, y seguridad económica: la apertura aumenta la demanda de seguridad, y la satisfacción de esta demanda

¹⁸⁹ Jean-Paul Fitoussi, *El debate prohibido, moneda, Europa, pobreza*. Paidós, 1996.

¹⁹⁰ Dani Rodrik, "Why is there so much insecurity in Latin America?" *CEPAL Review*, N° 73, abril de 2001.

constituye un incentivo para la apertura. *A contrario*, se entiende mejor que uno de los principales resortes del movimiento antiglobalización sea el incremento de la inseguridad económica.

Cuando se observan las evoluciones que se han producido en los países de América Latina, aparece un hecho dominante: la apertura de sus economías coincidió con una reducción del peso del Estado (privatización y desregulación) y del sistema de seguro social.¹⁹¹ Así, aun cuando el grado de exposición de esas economías a shocks exteriores aumentaba, el nivel de seguro colectivo ofrecido por la democracia disminuía.

Cuando se observan las evoluciones que se han producido en los países de América Latina, aparece un hecho dominante: la apertura de sus economías coincidió con una reducción del peso del Estado (privatización y desregulación) y del sistema de seguro social.

El motivo de esta tendencia es por supuesto doctrinario, tal como lo he mostrado en las secciones anteriores. La tesis de la evicción del mercado por la democracia, a costas de la eficacia económica, conduce a que no haya otra solución en materia de reformas estructurales más que volver a inclinar la balanza a favor del mercado. Un segundo aspecto de esta tesis es que también es necesario forzar la acción de los poderes públicos en materia de política de estabilización. Después de la Segunda Guerra Mundial, las políticas económicas estaban básicamente formuladas en términos de objetivos finales (pleno empleo, crecimiento del nivel de vida), mientras que desde los años 80 se formulan esencialmente en términos de objetivos intermedios (paridad monetaria, equilibrio fiscal, privatización, flexibilidad de los mercados). Esto genera una consecuencia adicional para la mayoría de los países emergentes: la dificultad, y hasta la imposibilidad, de utilizar la política macroeconómica con fines de estabilización.

La tasa de interés es manejada esencialmente en función del tipo de cambio (obligación debida a la tutela de los mercados de capitales), y la

¹⁹¹ Dani Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments?" *Journal of Political Economy*, 106 (5), octubre de 1998.

política fiscal es tanto más restrictiva cuanto más bajo es el nivel de actividad (obligación por el equilibrio fiscal). En otras palabras, las políticas económicas son en su mayoría procíclicas, y agravan así la inestabilidad económica y la sensación de inseguridad de las poblaciones.

El peligro de este tipo de situación proviene de la coincidencia entre la introducción de la democracia y la de la “nueva” doctrina económica (el Consenso de Washington). La inestabilidad no es consecuencia de la primera sino, por el contrario, de que se haya impedido que la democracia hiciera su trabajo, restringiendo en demasía el poder político. Y ese exceso de restricción es generado obviamente más por la doctrina que por la globalización.

Pero si se aceptan los argumentos expuestos hasta ahora, **el crecimiento de la inseguridad económica encierra el riesgo de reducir la adhesión de las poblaciones a la democracia y, por ende, de poner en tela de juicio el régimen político y el sistema económico.**

Para evitar una evolución de este tipo, se debería implementar uno de los principios que presiden la complementariedad entre mercado y democracia, que yo propongo calificar de **Principio de Compensación: los gobiernos deberían implementar reglas o instituciones que garanticen que las ganancias de unos sean parcialmente utilizadas para compensar las pérdidas de los otros, cuando tanto las primeras como las segundas son consecuencias de una decisión tomada en nombre de la colectividad en su conjunto.**

La globalización de los intercambios aparece entonces como una decisión sabia, y no hay ningún conflicto entre democracia y globalización. Esta última genera un superávit, y la primera lo distribuye en forma de que nadie sufra una pérdida neta. El principio supone una aplicación más compleja de lo que aparenta, porque habrá que tener en cuenta las ganancias y pérdidas actualizadas, ya que algunas son transitorias y pueden sobrecompensarse con el tiempo. Es posible imaginar que un principio de este tipo fue el implementado al finalizar la Segunda Guerra Mundial en todo el mundo industrializado: la internacionalización de las economías se vio, en efecto, acompañada por el desarrollo de la seguridad social y de la aplicación deliberada de políticas de estabilización.

Pero ¿cuál es la situación actual? La apertura de las economías favorece por definición los factores más móviles, no sólo el capital

financiero, sino también algunos tipos de conocimientos: al abrir puertas, se favorecen en primer lugar los intereses de los que son potencialmente capaces de salir. Aparece un excedente que no perjudica a la comunidad, porque la creación de una nueva facultad, aunque sólo mejore la suerte de algunos, no necesariamente se hace a costa de los demás.

Hay pocas evoluciones estructurales que no tengan efectos asimétricos sobre el destino de la gente, pero ése no es un motivo suficiente para oponerse a ellas. El problema sólo se plantea si las categorías que se ven favorecidas por los cambios aprovechan esos cambios para obtener otros nuevos. La población de los “sedentarios” se ve así empujada a pagarles su cuota a los ganadores. El Principio de Compensación se aplica entonces a la inversa, no debido a la globalización en sí misma, sino por el debilitamiento de la democracia.

Por definición, el incremento de la movilidad de ciertos factores –esencialmente el capital financiero, y en forma accesoria, el capital humano– tiene por efecto transferirles a los factores menos móviles –es decir al trabajo– el peso de la inseguridad económica. El costo de la adaptación a los shocks externos y también internos pesa así en forma desproporcionada sobre las categorías más vulnerables de la población y las clases medias.

El incremento de la movilidad de ciertos factores –esencialmente el capital financiero, y en forma accesoria, el capital humano– tiene por efecto transferirles a los factores menos móviles –es decir al trabajo– el peso de la inseguridad económica.

Como además los factores más móviles –los ganadores del sistema– sólo pueden sufrir una imposición marginal, precisamente porque son móviles, el principio de compensación parece imposible de implementar, aun en los países desarrollados. Como lo escribe Hans Werner Sinn, “todo país que tratara de mantener el Estado providencia terminaría en quiebra, porque se vería enfrentado a una emigración de los más afortunados, que se supone sean los que pagan, y a una inmigración de los desventurados, que se supone se beneficien

con el sistema”¹⁹². Para los países emergentes, la ecuación sería entonces aun más compleja, ya que al preceder la apertura al desarrollo de un verdadero sistema de protección social, su única estrategia consistiría en reducir el peso del gasto público porque los ganadores del sistema tienen la facultad de reducir su participación en las cargas del Estado.

Sin embargo, estas evoluciones no tienen nada de irremediable, como nos lo enseña el desarrollo de la economía mundial a partir de la Segunda Guerra Mundial. **La competitividad global de los países no parece estar vinculada con el peso del Estado, ni con el sistema de protección social. Por lo tanto, la rentabilidad de los capitales no es más elevada en aquellos lugares donde el Estado es mínimo.** Si bien las evoluciones recientes pueden dar la impresión contraria, es porque el corto plazo se ha visto privilegiado en relación con el largo plazo, y crea un conflicto entre el horizonte corto de los poseedores de capitales y el horizonte obligadamente largo de las sociedades. El resultado ha sido una generalización de las pérdidas, tanto para las sociedades como para los poseedores de capitales. Cuando las exigencias de rendimiento del capital se tornan exorbitantes, el desenlace más probable es un agravamiento del sufrimiento social y una pérdida de capitales.

Las sucesivas crisis financieras que han atravesado los países de América Latina, al igual que el derrumbe de las Bolsas de Occidente, lo muestran sobradamente. Se podría tener la impresión de que se encuentra operando un modelo presa-predador. Si el predador aumenta indebidamente lo que le saca a la población de presas, se pone él mismo en peligro. Podría entonces imaginarse que en el futuro cada uno entenderá que tiene más para ganar entrando en un juego más cooperativo. Pero parece igualmente evidente que las organizaciones internacionales deberían adoptar una actitud menos doctrinaria y más pragmática.

A modo de conclusión

Es entonces como principio trascendental de organización de las sociedades que la globalización no se lleva bien con la democracia.

¹⁹² Hans Werner Sinn, “The selection principle and market failure in systems competition”. *Journal of Public Economics*, 1997.

Modifica el sistema de equidad en vigor en los distintos países, sin que dicha modificación haya sido objeto de una elección explícita claramente debatida. Restringe el espacio de las decisiones colectivas, de los seguros sociales, de la redistribución, de los servicios públicos, justamente en el momento en que éstos se tornan más necesarios. Sin embargo, **nada en las evoluciones observadas desde la Segunda Guerra Mundial viene a validar la creencia según la cual la búsqueda de cohesión social sería un obstáculo para la eficacia económica.** Por el contrario, en todas partes, aunque en formas distintas, la democracia ha sabido imponer instituciones de solidaridad. Y las sociedades más solidarias están lejos de ser las que obtienen peores resultados.

La apertura de los países a los intercambios internacionales se ha visto acompañada por un incremento de los sistemas de protección social. Es decir que no es dicha apertura la que hay poner en tela de juicio, sino un discurso retórico de legitimación de un capitalismo liberal y dominador, que considera a la democracia y a todo lo político como obstáculos para el desarrollo, en flagrante contradicción con los hechos.

En todas partes, aunque en formas distintas, la democracia ha sabido imponer instituciones de solidaridad. Y las sociedades más solidarias están lejos de ser las que obtienen peores resultados.

El verdadero problema es que esta ideología –más del mercado que de la globalización– ha penetrado en todos los espíritus. Aquellos que no la defienden se resignan a ella y tratan de salvar lo que puede salvarse. Sería por el contrario necesario **inventar un nuevo porvenir, debatirlo claramente sobre la plaza pública, y devolverle así a la democracia un vigor que jamás tendría que haber perdido.**

■ *América Latina es una de las regiones en desarrollo donde se combinó en forma más clara el avance en materia de democracia representativa con la liberalización de los mercados. El desarrollo democrático y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como situaciones antagónicas sino como complementarias. Los temas de organización económica y social deben formar parte de la agenda de toda democracia efectiva. La economía tiene que estar sujeta a la política y, en particular, a procesos democráticos, porque ésta es la mejor forma en que una sociedad puede dirimir sus controversias.*

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Economista colombiano, doctor en la Universidad de Yale, profesor en la Universidad de Los Andes, la Universidad Nacional de Colombia, y profesor visitante en las Universidades de Yale, Cambridge y Oxford. Hasta septiembre de 2003 fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y actualmente es secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.

Economía y democracia

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

La brecha que existe entre las expectativas que generó la extensión de los regímenes democráticos en la región y la satisfacción por sus resultados es considerable. Según Latinobarómetro, mientras en 2002 el 57% de la población consideraba la democracia como el mejor sistema de gobierno, sólo el 33% se sentía satisfecho con su funcionamiento. Es poco verosímil que el descrédito que tenga la democracia en nuestra región corresponda a una preferencia por regímenes dictatoriales. Antes bien, los ciudadanos de un conjunto amplio de países latinoamericanos conocen de cerca los horrores de las dictaduras. Lo que la gente quiere es democracias eficaces, que cumplan con los principios que inspiran esta forma de gobierno.

Una frustración similar se expresa en el terreno económico. Las expectativas que generaron las reformas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos han quedado insatisfechas en gran parte de la región. El crecimiento del comercio internacional y de la inversión extranjera directa refleja una internacionalización relativamente exitosa de importantes sectores de nuestras economías. Al mismo tiempo, los esfuerzos por controlar la inflación han sido exitosos en la mayor parte de los países. Pese a estos avances, **los ritmos de crecimiento económico han seguido siendo bajos y los niveles de pobreza se mantienen altos.**

Las expectativas que generaron las reformas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos han quedado insatisfechas en gran parte de la región.

En efecto, el ritmo de crecimiento económico de América Latina desde 1990 ha alcanzado sólo un 2,6% anual, la mitad del logrado durante la etapa de industrialización liderada por el Estado entre los años 50 y 70 (5,5%). Aun entre 1990 y 1997, hasta ahora la etapa de mejor desempeño del nuevo “estilo de desarrollo”, la tasa de crecimiento (3,7% anual) fue muy inferior a la que caracterizó a América Latina hasta la crisis de la deuda. Por otra parte, aunque la incidencia de la pobreza se redujo durante dicho período, lo hizo a un ritmo insatisfactorio, de tal forma que en 1997 el PBI por habitante superaba ya en un 6% al de 1980, pero la incidencia de la pobreza seguía siendo superior a la de entonces en tres puntos porcentuales. Además, desde 1998, tanto el crecimiento económico como la tendencia a la reducción de la pobreza se detuvieron, y dieron origen a lo que la CEPAL ha denominado la “media década perdida”.

Esta doble frustración explica la insatisfacción que se ha venido extendiendo en la región, tanto con los resultados de la democracia como con las reformas de mercado. En la mentalidad de los ciudadanos de la región, ambas están, además, correlacionadas. En efecto, cuando se pregunta en la misma encuesta si se preferiría un sistema autoritario sobre uno democrático en el caso de que diera mejores resultados en el terreno económico, una ligera mayoría de los encuestados responde que sí (51%). Por otra parte, aunque la mayoría de la población latinoamericana prefiere un sistema de mercado (58%), la insatisfacción con los resultados de las reformas económicas se refleja en el exiguo apoyo a las privatizaciones (29%); éste es, por lo demás, un reflejo del rechazo a las decisiones políticas que condujeron a dichos procesos.

La relación entre la insatisfacción con la democracia y con las reformas económicas responde en América Latina a un hecho real: la nueva oleada de democratización, que se inició a mediados de los años 80, asumió las reformas económicas orientadas a ampliar la esfera del mercado como su propia agenda. Algunos autores reflejaron esta coincidencia como un hecho histórico de la democracia latinoamericana (véase, por ejemplo, Domínguez y Purcell, 1999). Posiblemente América Latina es, con Europa central, la región del mundo en desarrollo donde se combina en forma más clara el avance en materia de democracia representativa con liberalización de los mercados.

La tensión entre democracia y desarrollo económico puede estar llegando a un punto de inflexión. Este ensayo espera contribuir al análisis de cómo superar esta tensión. Está dividido en cuatro partes. La primera analiza las relaciones conceptuales entre economía y democracia. La segunda considera sucintamente algunas relaciones entre globalización y democracia. La tercera y cuarta miran a las instituciones y políticas nacionales e internacionales que pueden contribuir a potenciar una mejor relación entre economía y democracia y, por el lado negativo, a algunas que la deterioran.

Tres principios para una buena relación entre economía y democracia

Democracia es extensión de ciudadanía

El punto de partida de este ensayo es que **democracia es mucho más que régimen democrático**, es decir que las instituciones electorales, el equilibrio y control mutuo de los poderes, las responsabilidades de las mayorías y los derechos de las minorías que caracterizan los regímenes democráticos (O'Donnell, 2002). Democracia es la extensión del concepto de igualdad jurídica y, por ende, de los derechos ciudadanos, en un sentido amplio, es decir como **ciudadanía civil, política y social**.

Este concepto fuerte de democracia se identifica, así, con una visión moderna y amplia de ciudadanía, que va más allá de los derechos políticos. Identifica, en particular, **la democracia como la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de igualdad, solidaridad y no discriminación** (CEPAL, 2000a). Esta visión paralela de democracia y de ciudadanía resalta, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos, que han sido, por lo demás, el producto de un largo proceso histórico. Si bien los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se rigen por estatutos

jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos forman parte de los derechos fundamentales de las personas, reconocidos en las declaraciones y convenciones internacionales correspondientes. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales –e incluso de los derechos civiles, aún de limitada aplicación en la región–, los derechos políticos, tan difícilmente alcanzados en muchos países latinoamericanos, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos.

El reconocimiento de la igualdad jurídica de las personas es quizás el avance más trascendental de la era moderna y estuvo asociado al surgimiento del capitalismo moderno, que exigía reconocer a quienes transan en el mercado como iguales ante la ley. En el pensamiento económico, este concepto ha tenido un renacimiento contemporáneo en la literatura institucionalista, que puso el énfasis en el buen funcionamiento de los sistemas jurídicos, incluyendo la igualdad ante la ley, así como el respeto a los derechos de propiedad, como elementos esenciales para la reducción de los costos de transacción y, por ende, para el buen funcionamiento de los mercados (North, 1990).

El reconocimiento de la igualdad jurídica de las personas es quizás el avance más trascendental de la era moderna y estuvo asociado al surgimiento del capitalismo moderno, que exigía reconocer a quienes transan en el mercado como iguales ante la ley.

Sin embargo, una extensa literatura histórica, tanto de carácter político como económico, ha enfatizado la tensión que también existe entre igualdad social y derechos de propiedad, en la medida en que los segundos consolidan también la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso que genera el propio funcionamiento de los mercados. De ahí se deriva la persistente ambivalencia histórica de la relación entre pensamiento liberal y democracia (véase, por ejemplo, Bobbio, 1989).

La superación, siempre incompleta, de la tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad sólo ha sido posible a través de la ciudadanía política, que ha ido incorporando gradualmente principios de ciudadanía social a lo largo de la historia. Estos

principios se refieren generalmente a medidas sociales redistributivas que compensan la desigualdad reproducida y generada por las fuerzas del mercado, pero también a regulaciones económicas que buscan afectar directamente la relación entre el funcionamiento de los mercados y la distribución del ingreso.

La extensión de ciudadanía social ha significado, por lo tanto, la expansión del papel regulador y redistributivo del Estado, visualizado por algunas corrientes económicas como una restricción a los derechos de propiedad y, por ello, como generador de “distorsiones” al buen funcionamiento de los mercados. Éste es, de hecho, uno de los temas que diferencia profundamente las distintas escuelas de pensamiento económico.

Como corolario, estas intervenciones del Estado –o, en el caso opuesto, su desmonte– deben ser analizadas no sólo en función de los efectos sobre el funcionamiento de los mercados sino también de los beneficios que generan –o de su pérdida– (Atkinson, 1999). En última instancia, deben ser analizados en términos de **su eficacia para reducir las desigualdades generadas por las fuerzas del mercado y de los beneficios que deriva la sociedad de una mayor igualdad y cohesión social**. Entre estos beneficios se cuentan los efectos positivos que tiene la mejor distribución del ingreso sobre el crecimiento económico (Ros, 2000, cap. 10; Lustig, Arias y Rigolini, 2001), así como la visión de la cohesión social y la estabilidad política como fuentes de competitividad internacional en una era global.

En sociedades altamente desiguales, como las latinoamericanas, la superación de la tensión entre los principios mencionados es particularmente compleja. En primer término, la garantía de una efectiva igualdad de oportunidades resulta de por sí más difícil, ya que las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella por obra de una sola carencia, sino de una combinación de ellas. De allí que igualar las oportunidades requiera integralidad y un tratamiento diferenciado (acción positiva) para quienes son distintos o están en situaciones disímiles.

Además, la igualdad de oportunidades es un objetivo insuficiente. En efecto, el mérito como factor de movilidad da lugar a ascensos y descensos sociales y, a la larga, genera desigualdad de oportunidades. Por otra parte, en la medida en que la sociedad no ofreció oportunidades

adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida, produjo pérdidas que son en gran medida irreparables –tal es el caso de aquellas personas que experimentaron desnutrición en las etapas tempranas de su vida o no alcanzaron los niveles mínimos de educación necesarios para una buena inserción productiva–. De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades.

En esta visión de democracia y ciudadanía, la equidad social es vista, por lo tanto, como un objetivo en sí misma, como la verdadera expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad y, por ende, como principio básico de cohesión social. La defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, y su redefinición gradual hacia formas más complejas (Borja, 2002) se transforman en el objetivo mismo del desarrollo económico y social. Más aun, **dado el avance en materia de derechos políticos durante las últimas décadas, América Latina está en un momento oportuno para priorizar el tema de la ciudadanía social, como requisito para el avance de la democracia política** (CEPAL-IIDH, 1997). Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible es objeto de amplio consenso, su indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales ha resultado tan intrincado como evitar la violación de los derechos civiles y políticos de las personas y las comunidades. Asegurar el cumplimiento del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) entra de lleno en el terreno económico, ya que se trata de la generación de una masa de recursos suficientes y de su adecuada asignación.

Como es evidente, **la sola declaración política de reconocimiento de dichos derechos no permite crear riqueza o repartir lo inexistente**. Su instrumentación debe ser compatible, por lo tanto, con el nivel de desarrollo alcanzado y, como veremos, con el “Pacto fiscal” imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en

este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir que su punto de referencia es **lo realizable**, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, **lo máximo entre lo realizable**. Equidad, entonces, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar en estas áreas, considerando su nivel de desarrollo. Al afirmar esto es necesario no olvidar, sin embargo, que la contrapartida de todo derecho son las responsabilidades y obligaciones de los miembros de la sociedad que acceden a los beneficios sociales correspondientes (Palme, 2000). Entre estas responsabilidades se encuentran la de contribuir a la producción (en la medida de las capacidades) y/o a la reproducción, cumplir las obligaciones tributarias y participar en la esfera pública.

El marco de derechos ciudadanos que sirve como punto de partida de este ensayo tiene una gran coincidencia con otras visiones contemporáneas del desarrollo, como el concepto de “desarrollo humano” (PNUD, 1994), el “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) o la perspectiva que ha venido impulsando recientemente el Banco Mundial. Corresponde, además, al concepto de desarrollo integral que la CEPAL ha formulado a lo largo de su historia, más recientemente en CEPAL (2000a). Esta visión busca explotar las sinergias entre los distintos aspectos del desarrollo, pero no puede ignorar las disyuntivas que la búsqueda de estos múltiples objetivos puede generar y, por supuesto, va más allá de la búsqueda de dichas sinergias. En palabras de la CEPAL: “Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: **debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo**” (CEPAL, 2000a, Vol. 1, pág. 41).

Las consecuencias de esta perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales amplios. En las sociedades contemporáneas, este principio puede verse como una respuesta a las fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente el ámbito privado. Efectivamente, **en muchos países en desarrollo (e industrializados)**,

la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad, de identificación con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad.

Estas tendencias ponen de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de “crear sociedad”, es decir una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos respecto del conjunto de la organización social. En este sentido, los derechos humanos, en su doble dimensión, configuran un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

Democracia es diversidad

El segundo concepto esencial para el análisis de la relación entre economía y democracia se puede formular de manera simple: la democracia implica diversidad. En efecto, la ciudadanía pierde sentido cuando se carece de opciones entre las que elegir. Afortunadamente, la historia indica que aun las economías de mercado se caracterizan por su diversidad, por diferentes “variedades de capitalismo”, para utilizar la expresión de Albert (1992) y Rodrik (1999).

Los derechos humanos, en su doble dimensión, configuran un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

En efecto, aun detrás de la tendencia al fortalecimiento de las relaciones de mercado, el mundo moderno continúa mostrando variedades en las mezclas entre Estado y mercado, así como en las formas de accionar del Estado. En los países industrializados, siguen existiendo modelos diversos, que abarcan desde el Estado de Bienestar limitado de los Estados Unidos hasta los más elaborados Estados de Bienestar del continente europeo. En nuestra región, existen formas diversas a través de las que se han expresado dichas tendencias en las últimas décadas. Existen países que destinan al gasto social entre el 4 y el 6% del PBI y otros, como Costa Rica y Uruguay, que destinan más del 20%. Existen modelos de privatización radical de empresas estatales y otros donde este proceso ha sido muy limitado. Y existen distintos modelos de reestructuración de la

seguridad social, con muy diversos componentes de solidaridad y diferentes mezclas de participación pública y privada.

La democracia implica diversidad. La ciudadanía pierde sentido cuando se carece de opciones entre las que elegir.

Esta visión tiene, además, sustento conceptual en la idea según la cual el desarrollo institucional tiene dos características esenciales: aun si las funciones básicas de las instituciones son las mismas, la forma particular que adoptan es variable; y una de las explicaciones básicas de ello es que todo desarrollo institucional implica un proceso activo de aprendizaje, que da lugar a trayectorias diferentes (Rodrik, 2001). Para expresarlo en otros términos, esto implica que **el desarrollo institucional (“capital institucional”), así como la construcción de mecanismos de cohesión social (“capital social”) y la formación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”), son procesos esencialmente endógenos.**

Es interesante anotar que la idea de que el desarrollo institucional y la cohesión social son procesos esencialmente endógenos ha sido reconocida en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas nacionales. Este principio ha sido aceptado como un requisito esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales. Sin embargo, la contradicción entre este principio y el funcionamiento de la condicionalidad internacional es todavía objeto de mucha controversia (véase la última sección de este artículo).

En contra de esta visión milita el “fetichismo de las reformas” que ha implantado en la comunidad internacional el fundamentalismo de mercado, una de cuyas expresiones –y, ciertamente, no la más radical– fue el “Consenso de Washington”. **Detrás de ésta subyace la idea de que existe un modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países en todas las circunstancias, y una visión de la “economía de mercado” como antagónica del intervencionismo estatal.** Los organismos de Bretton Woods impulsaron esta visión a partir de los años 80 a través de la

“condicionalidad estructural”. En los últimos años, esta visión se ha venido moderando, gracias al reconocimiento del desarrollo institucional y, por ende, del Estado como elementos complementarios del mercado. Pero aun así el enfoque de estos organismos ha mantenido un sesgo tendiente a limitar la acción del Estado.

Una de las expresiones de esta visión revisionista –que Rodrik denominó el “Consenso de Washington ampliado”– es la idea de “generaciones de reformas”. En efecto, se dice que para superar los problemas que han experimentado las economías en desarrollo con los procesos de liberalización se necesita complementar la primera generación de reformas con una segunda y, quizás más adelante, una tercera. Las fronteras entre las “generaciones” de reformas se han desdibujado progresivamente.

Incluso las primeras, asociadas a la liberalización de la economía y a la disciplina macroeconómica, se han prestado a distintas interpretaciones y sobre su contenido existen diferencias de énfasis y amplias polémicas. La “segunda” generación de reformas tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un desarrollo institucional adecuado, foco de atención de quienes la propugnan. La necesidad de mejorar los resultados de las reformas en términos de equidad puede presentarse como un llamado a una “tercera” generación de reformas, que sitúe este objetivo en el centro de la agenda de políticas.

Pero ésta no parece la manera más apropiada de plantear la necesidad de cambio. **El concepto de “generaciones” de reformas lleva implícita la visión de procesos lineales y universales, en que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables**, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Sin embargo, esta afirmación resulta inapropiada cuando –como es el caso– la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores. Éste es el caso en el cual la liberalización da lugar a mayores niveles de inestabilidad macroeconómica, a la destrucción de encadenamientos productivos y tecnológicos que no son sustituidos por otros de nuevo corte, o a crecientes dualismos en las estructuras productivas. En este caso, será necesario, más bien, “reformular las reformas” (Ffrench-Davis, 1999; CEPAL, 2000a).

La misma confusión terminológica afecta la idea de que es necesario “consolidar” las reformas. Hay un sustrato mínimo en torno del cual existe un cierto grado de consenso (aunque también voces discordantes): consolidación de los logros en materia macroeconómica, sobre todo con respecto a la solidez fiscal y a la reducción de la inflación, a la apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, a la mayor participación del sector privado en el desarrollo y a la necesidad de contar con Estados más eficientes. Pero de inmediato surgen discrepancias profundas en cuanto al contenido de estos términos. **De hecho, no hay un solo modelo de manejo macroeconómico que garantice los resultados señalados, ni una única forma de integrarse a la economía internacional, o de combinar los esfuerzos de los sectores público y privado.** Estas diferencias se reflejan, por lo demás, como ya lo hemos señalado, en el desarrollo de los países industrializados y de la región, en el que la **diversidad de soluciones** a los temas propuestos en este consenso mínimo pasan a ser más importantes que la inalcanzable homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”.

En realidad, **la idea de que debe existir una especie de patrón, estilo o modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, no sólo es ahistórica, sino nociva y contraria a la democracia.** El apoyo a la democracia está ligado al reconocimiento de que ella genera una diversidad de soluciones a los problemas de la gente. En definitiva, conceptos como el de “generaciones de reformas” o incluso el de “economía de mercado” pueden producir más confusión que claridad, e impiden reconocer la diversidad como un objetivo explícito y deseable.

El apoyo a la democracia está ligado al reconocimiento de que ella genera una diversidad de soluciones a los problemas de la gente.

La democracia y las reglas macroeconómicas claras y fuertes son complementarias

La valoración positiva de la diversidad no inhibe la capacidad de juicio sobre experiencias concretas. En no pocas ocasiones, han existido políticas que terminan destruyendo los fundamentos sobre los que

funcionan los sistemas económicos, es decir cayendo en el “populismo económico”, para emplear el concepto sugerido hace algunos años por Dornbusch y Edwards (1989).

Aunque este concepto no se ha empleado con gran precisión en los debates contemporáneos, suele utilizarse –y así lo emplearemos aquí– para referirse a prácticas macroeconómicas que tienden a generar prosperidades transitorias pero que, debido a la insostenibilidad de los niveles de gasto público o privado que promueven, conducen inexorablemente a la crisis. También ha sido utilizado para hacer alusión a políticas que buscan redistribuir el ingreso mediante formas de regulación económica que distorsionan severamente el funcionamiento de los mercados, pero en tal sentido es difícil diferenciarlo del intervencionismo estatal ampliamente considerado.

Este concepto ha sido criticado, con razón, por su imprecisión y la falta de relación clara con el concepto de populismo desarrollado por la ciencia política, que se refiere a formas particulares de movilización de masas basadas en promesas de bienestar social. En efecto, el “populismo económico”, tal como fue definido en el párrafo anterior, ha sido practicado en no pocos casos por regímenes políticos no populistas, incluso dictatoriales, y aun por regímenes económicos aparentemente muy ortodoxos. Esto es cierto, como veremos, en países que han utilizado los períodos de euforia en los mercados internacionales de capitales para llevar a cabo procesos de liberalización financiera acelerados, acompañados de sobrevaluación y otros desequilibrios macroeconómicos, que terminan desencadenando primero expansiones aceleradas del gasto público y privado y, posteriormente, fuertes crisis macroeconómicas. Por eso, quizás sería mejor referirse a estas formas de comportamiento macroeconómico como “facilismo” macroeconómico más que como “populismo”¹⁹³.

El corolario más importante de este ambiguo concepto es, sin embargo, que el avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como antagónicos, sino como complementarios. Existen varias razones para esto y la forma de hacerlo es promoviendo soluciones democráticas y no sustituyendo los acuerdos

193 Éste es el término que propuso Arturo O’Connell en las discusiones del proyecto.

democráticos por arreglos de otra naturaleza, en particular por el excesivo peso otorgado a intervenciones de corte tecnocrático.

El avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como antagónicos, sino como complementarios.

La razón más importante es que, **para que la política pública sea eficaz y sostenida, tiene que haber consistencia entre las distintas metas establecidas por las autoridades.** De hecho, la falta de consistencia fue una de las principales causas de los dolorosos ajustes que ha sido necesario realizar en el diseño de política, como ocurrió en los años 80 y en las crisis más recientes en América Latina.

Por otra parte, **la historia regional indica que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas en términos sociales.** Los efectos regresivos de la inflación –y, especialmente, de una inflación alta– han sido constatados ampliamente en el pasado. También lo han sido los efectos de los desórdenes cambiarios, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los intereses de los sectores poderosos, al tiempo que los ajustes posteriores del tipo de cambio, agudizados por la fuga de capitales, elevan la carga del servicio de la deuda externa y redistribuyen dicha carga sobre otros sectores sociales. La “década perdida” de los años 80 y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los 90 han permitido comprobar que la inestabilidad real –es decir, los ciclos económicos acentuados– también tiene costos sociales elevados.

Las recesiones provocan una desorganización de los servicios gubernamentales; una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, que los conduce al desempleo estructural o a grandes sacrificios en términos de calidad del empleo y de los ingresos que pueden obtener cuando se reintegran al mundo laboral; una rápida elevación del desempleo y la pobreza, en tanto que la recuperación económica posterior rara vez conlleva un restablecimiento de los niveles de empleo y pobreza prevalecientes antes del ajuste, o dicho restablecimiento se da en forma más lenta que el deterioro precedente, por lo cual la inestabilidad del crecimiento crea una especie de histéresis en el empleo

y la pobreza; y, en condiciones críticas, las crisis generan deserción escolar, que sacrifica para siempre las oportunidades de quienes abandonan sus estudios.

La “década perdida” de los años 80 y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los 90 han permitido comprobar que la inestabilidad también tiene costos sociales elevados.

Las crisis conllevan también una gran pérdida de recursos económicos, entre otros, una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles, que pueden tener efectos prolongados. En términos más amplios, la inestabilidad real, tanto como la inflación, afecta el proceso de ahorro e inversión y, en particular, promueve estrategias microeconómicas “defensivas” que castigan la inversión en activos fijos y tecnología y privilegian la utilización de oportunidades coyunturales y de estrategias de reestructuración empresarial orientadas a racionalizar lo existente, más que a desarrollar nuevas actividades. Por este motivo, existe una asociación negativa entre crecimiento de largo plazo y la amplitud del ciclo económico (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2002).

Ambos factores, inestabilidad real y lento crecimiento económico, tienen efectos distributivos adversos, que se reflejan, en particular, en el comportamiento de las empresas pequeñas. Un ambiente de crecimiento es esencial para que florezcan estas empresas, que por el contrario son castigadas severamente por la inestabilidad real, en especial, aunque no únicamente, por el acceso inestable al crédito. Un crecimiento lento e inestable puede acentuar, por lo tanto, el dualismo (o heterogeneidad estructural) que caracteriza las estructuras productivas de los países en desarrollo. Esto fue lo que sucedió en América Latina en los años 90: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía global, pero al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que originaron el grueso del empleo de mala calidad en la región durante esos mismos años.

La consistencia y la estabilidad son, entonces, condiciones necesarias

para lograr las metas del desarrollo, incluido el mejoramiento de la distribución del ingreso y de las oportunidades. Por lo general, cuando se ha logrado la estabilidad económica de corto plazo, la agenda de políticas tendrá un horizonte temporal más largo. En cambio, durante los episodios de recesión, desempleo, inflación creciente y crisis de balanza de pagos, la agenda de largo plazo tiende a desaparecer, y la recuperación del control macroeconómico se convierte en el único y más urgente objetivo de la política económica.

Un contexto caracterizado por la estabilidad y la consistencia de las políticas ofrece, por lo tanto, un mayor grado de predictibilidad y alarga el horizonte temporal para la adopción de decisiones de individuos, empresas y autoridades, y, por las mismas razones, facilita el buen funcionamiento de la democracia.

Sin embargo, **la estabilidad y la consistencia son condiciones necesarias pero no suficientes para un mejor desempeño social en un contexto democrático.** En general, son condiciones necesarias para todo conjunto de metas estructurales, muchas de las cuales pueden no tener una dimensión social evidente. Por ejemplo, puede darse el caso de que la meta estructural considerada como primordial y de mayor prioridad por las autoridades sea reducir el tamaño del Estado y ampliar el ámbito del sector privado, incluso a costa de sacrificar la política social. Por lo tanto, **el conflicto no se plantea entre política social, por una parte, y estabilidad y consistencia macroeconómicas, por otra, sino entre ésta y otras prioridades de largo plazo.**

Por lo demás, la baja inflación y las cuentas fiscales equilibradas son componentes de la estabilidad y la consistencia, pero no son sinónimos (CEPAL, 2000a, Vol. III, cap. 1; Ocampo, 2001). Ésta es una consideración importante, ya que la mayor parte de las medidas macroeconómicas se han concentrado en estos dos aspectos. Entre otros ejemplos, en la antesala de sus respectivas crisis de los años 90, México y las economías del Sudeste de Asia presentaban un equilibrio o un excedente fiscal y bajas tasas de inflación, al tiempo que exhibían atrasos cambiarios y déficit insostenibles en cuenta corriente. En otros casos, en los que la inflación y la política fiscal también estaban controladas, el problema más grave fue la alta concentración de deuda pública y/o externa en el corto plazo.

Es interesante observar que, en la mayoría de estos casos, el superávit fiscal coexistía con excesos de gasto interno, reflejado en los desequilibrios de cuenta corriente, que implicaban la presencia de significativos déficit del sector privado. Si los gobiernos hubieran aprovechado las holguras contenidas en el excedente del sector público para financiar nuevos programas sociales, el desequilibrio macroeconómico general habría sido aún peor. En ese sentido, el exceso de gasto privado produce un efecto de desplazamiento (*crowding-out*) del gasto público, tan claro como el efecto opuesto resaltado por la literatura económica ortodoxa. Como se sabe bien, en ausencia de desequilibrios fiscales, los déficit crecientes en cuenta corriente constituyen la contrapartida de déficit privados y del ingreso masivo de financiamiento externo dirigido a este sector, que pueden transformarse en fuentes de desequilibrio macroeconómico tan o más agudas que aquellas provenientes de déficit públicos, en particular cuando están acompañados por una regulación deficiente de los mercados financieros internos y terminan, por ende, en crisis financieras nacionales (Marfán, 2001). Como lo enseñan ya varias experiencias de este tipo, la brusca suspensión del financiamiento externo genera difíciles procesos de ajuste, con consecuencias negativas para los grupos más vulnerables. Esto implica, por lo demás, que el control de la inflación y de los desequilibrios fiscales no es siempre suficiente para garantizar el equilibrio macroeconómico.

Todo esto resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término, que incluye no sólo control fiscal y bajos niveles de inflación, sino también estabilidad del crecimiento económico y de las cuentas externas. Indica que lograr estabilidad de precios o un crecimiento rápido con rezago cambiario resulta costoso a la larga, al igual que con políticas procíclicas que agudizan los efectos de los ciclos financieros internacionales sobre las economías; o una aplicación demasiado estrecha de los objetivos de estabilización de precios, que ignore otras dimensiones de estabilidad y los costos de transición que pueden generar las políticas antiinflacionarias. Las fórmulas para hacerlo son diversas y, además, en la medida en que las distintas dimensiones de la estabilidad no son necesariamente complementarias, no deben ignorar las múltiples disyuntivas que enfrentan las autoridades.

Unas breves notas sobre globalización y democracia

La tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad ha adquirido dimensiones nuevas en la fase actual de la globalización. La “nivelación del campo de juego” (homogeneización normativa) que trajo la globalización ha significado un renovado impulso a la defensa de los derechos de propiedad y, más específicamente, a la extensión de las reglas de juego del mundo industrializado. Ello se ha expresado en la suscripción de múltiples tratados de protección a la inversión, así como en la generalización de las reglas de protección a la propiedad intelectual.

La tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad ha adquirido dimensiones nuevas en la fase actual de la globalización.

En un mundo en que las oportunidades de desarrollo están desigualmente distribuidas, esta homogeneización de las reglas del juego ha estado acompañada de tensiones distributivas crecientes. En efecto, durante el último cuarto del siglo xx la desigualdad internacional, medida por la dispersión del ingreso por habitante de los distintos países del mundo, aumentó y estuvo acompañada por un aumento en la variabilidad de dichos ingresos (CEPAL, 2002). Hay, además, evidencia amplia de un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso al interior de los países, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo (UNCTAD, 1997; PNUD, 1999; Cornia, 1999; Bourguignon y Morrison, 2002). De acuerdo con uno de los estimativos existentes, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% que vive en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa una tendencia definida (Cornia, 1999).

Las explicaciones alternativas de estas tendencias siguen siendo objeto de un agitado debate. Una de las explicaciones de dichas tendencias es el aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra, que es un fenómeno virtualmente

universal. Otra es la asimetría creciente que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital y la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), que genera fuerzas distributivas en contra de los últimos (Rodrik, 1997). El debilitamiento de las instituciones de protección social e incluso la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social constituyen una tercera explicación. Esto último resulta paradójico, ya que **la actual fase de globalización es un fenómeno multidimensional, que ha incluido también la extensión gradual de principios éticos comunes, entre los que se destacan las declaraciones de derechos humanos y los principios consagrados en las cumbres de las Naciones Unidas.**

Estos procesos se arraigan en una trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el derecho a ser diferente. Estas dimensiones de la globalización han sido favorables para la extensión mundial de los regímenes democráticos y de una visión amplia de ciudadanía. Sin embargo, la coincidencia de este proceso con la liberalización de las fuerzas del mercado generó tensiones, sin que se hayan creado los mecanismos para atenuarlas. La razón básica de ello es que el proceso de globalización, al tiempo que ha promovido la democracia, ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica. Ha retenido en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menos márgenes de acción para hacerlo. Más aun, como resultado de la homogenización normativa y del peso creciente de la condicionalidad estructural, los espacios para la diversidad que exige la democracia se han venido reduciendo. Como se ha hecho evidente en las controversias recientes sobre la inestabilidad financiera internacional, estos dilemas sólo se resuelven, en última instancia, **fortaleciendo una gobernabilidad global.** Pero en esta y otras materias, las tendencias democráticas del mundo actual son virtualmente nulas. No hay, en efecto, procesos en curso que estén abriendo espacios para que las decisiones económicas de carácter global tengan algún contenido democrático.

Más aun, independientemente de su contenido democrático, no existen ni siquiera fuerzas favorables a la creación de espacios más amplios de gobernabilidad económica internacional.

El proceso de globalización, al tiempo que ha promovido la democracia, ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica.

La ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, en tal sentido, la principal paradoja que caracteriza al actual proceso de globalización. En otras palabras, **la acentuación simultánea de las fuerzas democráticas y de las tensiones distributivas no ha estado acompañada de un fortalecimiento efectivo de instancias políticas que permitan reducir la tensión entre ambas.** Existen, en efecto, espacios incipientes de ciudadanía global, que toman la forma particular de luchas de la sociedad civil internacional, pero su capacidad para transformar la realidad sigue dependiendo de su incidencia en los procesos políticos nacionales.

Esto tiene implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. Implica, en primer lugar, que es necesario crear espacios democráticos de carácter global. Sin embargo, este proceso será necesariamente lento. Por ello, y en tanto las expresiones de la ciudadanía política sigan siendo esencialmente nacionales, implica que hoy el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido si se permite que los **procesos nacionales** de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Esto significa, a su vez, que el **ordenamiento internacional debe ser respetuoso de la diversidad**, dentro de los límites de la interdependencia. También implica que una función esencial de los organismos internacionales es apoyar las estrategias nacionales que contribuyan a reducir, por la vía de la ciudadanía política, las profundas tensiones que existen hoy entre el principio de igualdad y el funcionamiento de los mercados globalizados.

Instituciones nacionales

Mercado, Estado y sociedad

El análisis precedente indica en forma categórica qué significa encontrar un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público que permita hacer frente a las poderosas fuerzas centrífugas de los mercados globalizados. La definición de “interés público” nos remite, a su vez, a las discusiones clásicas sobre las funciones del Estado o, en términos del debate contemporáneo, al desarrollo institucional.¹⁹⁴

Existen muchas taxonomías posibles, pero para los propósitos de este ensayo podemos utilizar una muy simple, que permite clasificar las funciones/instituciones públicas relevantes para el análisis de la relación entre economía y política en dos grandes agrupaciones: aquellas que garantizan el buen funcionamiento de los mercados y aquellas que garantizan la consistencia entre dicho funcionamiento y la cohesión (o integración) social. Las primeras pueden clasificarse, a su vez, en cuatro conjuntos de funciones, ciertamente interrelacionadas: a. aquellas orientadas a reducir los costos de las transacciones entre agentes económicos (información, negociación, vigilancia y control) a través de la clara asignación de derechos de propiedad (en un sentido genérico, y no sólo de propiedad privada) y de instituciones judiciales para dirimir la violación de dichos derechos o posibles colisiones de intereses; b. el manejo de los bienes y espacios comunes (*commons*), el suministro adecuado de bienes públicos (en el sentido económico del término, es decir, de bienes cuyo consumo es no rival y no excluyente) y de bienes que generan externalidades positivas –por el lado negativo, estas funciones se relacionan, a su vez, con la prevención de males públicos y la reducción de la producción de bienes que generan externalidades negativas–; c. el manejo directo o la regulación de mercados no competitivos, ya sea por la presencia de economías de escala o por problemas de información, incluyendo la ausencia de información sobre el futuro, que implica que los mercados que involucran una dimensión intertemporal son esencialmente imperfectos; y d. la búsqueda de resultados macroeconómicos

¹⁹⁴ Véanse, al respecto, los textos ya clásicos de Musgrave (1959) y Atkinson y Stiglitz (1980), así como el ensayo más reciente de Rodrik (2001).

adecuados, tanto evitando desequilibrio macroeconómico de corto plazo (la recesión y el desempleo, así como la inflación y desequilibrios insostenibles de la balanza de pagos), como suministrando condiciones apropiadas para un crecimiento de largo plazo (incentivos y financiamiento de la innovación tecnológica, la acumulación de capital humano y la inversión, y superación de las fallas de coordinación entre las decisiones complementarias de inversión).

La definición de “interés público” nos remite, a su vez, a las discusiones clásicas sobre las funciones del Estado o, en términos del debate contemporáneo, al desarrollo institucional.

Expresando estas ideas en términos de desarrollo institucional, podemos hablar de la necesidad de instituciones creadoras de mercado, proveedoras de bienes públicos (en un sentido genérico, que incluye los bienes comunes y aquellos con altas externalidades), de regulación microeconómica y de regulación macroeconómica.

Las funciones mencionadas incluyen elementos de política social. Así, el capital humano es un bien sujeto a altas externalidades que es, además, crítico para el crecimiento económico. La regulación de los mercados laborales es igualmente uno de los elementos centrales de la regulación microeconómica y puede contribuir a una buena regulación macroeconómica. Sin embargo, los mejores resultados del funcionamiento de los mercados pueden dar lugar a muy diferentes resultados distributivos. El concepto de “óptimo de Pareto” de la economía de bienestar es la expresión más concreta de la forma como un resultado eficiente, desde el punto de vista de los mercados, es consistente con distintas combinaciones de distribución de sus beneficios.

Este concepto es, por lo tanto, insuficiente cuando se trata de analizar las relaciones entre economía, sociedad y política o, como se ha expresado anteriormente, las funciones/instituciones que interrelacionan el funcionamiento de los mercados con la cohesión social. Las funciones de este segundo conjunto de instituciones es amplia, pero quizás genéricamente podemos referirnos a tres, también estrechamente interrelacionadas: a. **las distributivas**, que buscan garantizar una estructura

deseable de propiedad de activos, de distribución del ingreso, de provisión de servicios sociales y de funcionamiento de los mercados (particularmente de mercados de factores de producción) que garanticen estos resultados; b. **las de manejo de los conflictos** generados por el funcionamiento de los mercados y de conformación de acuerdos para administrarlos y, eventualmente, superarlos; y c. **las de participación en los procesos decisivos**, no sólo en los que atañen a los resultados distributivos del funcionamiento de los mercados sino en aquellos que desarrolle la sociedad para el funcionamiento mismo de los mercados. Esto último es esencial, como también lo señalamos en relación con las funciones distributivas, ya que el propio funcionamiento de los mercados da lugar a distintos resultados distributivos y no es posible, en general, lograr los resultados distributivos deseables sin incidir sobre el funcionamiento de los mercados.

En este contexto, vale la pena recordar con Sen (1999) que el ejercicio de la ciudadanía política y de los canales específicos que proporciona la democracia no sólo es un derecho, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas.

En el marco de derechos ciudadanos que sirve como elemento articulador de este ensayo, los resultados sociales deseables pueden definirse como los “mínimos” que la sociedad debe garantizar a todos sus ciudadanos, que, desde el marco de ciudadanía, son sus derechos económicos y sociales y, desde el marco de la economía del bienestar, son “bienes de valor social” (*merit goods*)¹⁹⁵. La determinación de cuáles son estos bienes supone la definición de auténticas **preferencias sociales**, que por lo tanto van más allá de las preferencias individuales que sirven de partida a todo el análisis de la economía de bienestar. De hecho, tal definición tiende a hacerse a través de procesos políticos y a expresarse en normas constitucionales y legales. En épocas recientes, las cartas políticas de Brasil, Colombia y Venezuela son expresiones concretas de ello y, en tal sentido, la definición de los “bienes de valor social” son elementos

195 Ésta es la traducción alternativa de concepto de *merit goods* o *merit wants* de Musgrave (1959) que hizo CEPAL (2000a) en sustitución de “bienes meritorios”, que no capta en forma precisa el sentido de la expresión inglesa.

esenciales de los pactos sociales que las instituciones políticas han definido explícitamente.

Los resultados sociales deseables pueden definirse como los “mínimos” que la sociedad debe garantizar a todos sus ciudadanos, que, desde el marco de ciudadanía, son sus derechos económicos y sociales y, desde el marco de la economía del bienestar, son “bienes de valor social”.

Como es obvio, este concepto está estrechamente relacionado con la discusión sobre derechos en la primera sección de este ensayo. Allí señalamos que el concepto de derechos implica la igualdad de oportunidades, modificada para incluir a quienes la sociedad más justa les llegó tarde y también a aquellos que no alcanzan estándares mínimos de bienestar. Estos últimos calificativos implican que las desigualdades de origen no deben ser confirmadas por la sociedad, sino modificadas con acciones positivas. Además, como la posibilidad de acceso de toda la población y la definición misma de los bienes de valor social —como de los derechos— se amplía con el tiempo, los logros en distintos períodos históricos deben interpretarse respecto de las potencialidades que entonces existen. Implica, además, que hacer realidad dicho acceso, apenas sea posible, es una exigencia ética. Las funciones básicas de las políticas públicas se relacionan, por lo tanto, con cómo garantizar el buen funcionamiento de los mercados y la consistencia entre dicho funcionamiento y la cohesión social, incluida la definición y suministro de los bienes de valor social. Sin embargo, en este sentido amplio, **las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. En este sentido, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado.**

Aunque el liderazgo natural recae necesariamente sobre el Estado, el cumplimiento de estas funciones debe tener en cuenta no sólo las “fallas del mercado”, que dan lugar a dichas funciones, sino también las “fallas del gobierno” (y de otras formas de acción colectiva).

Estas últimas incluyen los problemas de representación o de agencia, la introducción de racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelistas) en el funcionamiento de las instituciones, el reflejo en su operación de intereses económicos y sociales dominantes (es decir, de problemas de economía política), las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captura de rentas y los problemas de información que afectan igualmente las acciones gubernamentales.¹⁹⁶ En un contexto caracterizado por la crisis del Estado, donde estas fallas han llegado a ser protuberantes, es necesario, por lo tanto, no sólo buscar mejorar el funcionamiento de los aparatos estatales sino también abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.

Este enfoque resalta, por lo tanto, **la importancia de crear una institucionalidad fuerte –una alta densidad institucional–, con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía –es decir, una alta densidad democrática–.** Abre espacios tanto a instituciones estatales como de la sociedad civil, y en uno y otro caso, a instituciones locales y nacionales y supranacionales, como reflejo de la profunda reestructuración de los espacios de lo público que ha tenido lugar en las últimas décadas. Significa, en otras palabras, que **todos los sectores de la sociedad deben participar más activamente en las instituciones públicas democráticas, pero también desarrollar múltiples instituciones propias, que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad social, que consoliden una cultura de convivencia y desarrollo colectivo.**

Los resultados sociales deseables pueden definirse como los “mínimos” que la sociedad debe garantizar a todos sus ciudadanos, que, desde el marco de ciudadanía, son sus derechos económicos y sociales y, desde el marco de la economía del bienestar, son “bienes de valor social”.

¹⁹⁶ Éstos son los temas preferidos de la nueva literatura institucional en relación con el funcionamiento de los gobiernos, pero tienen una larga tradición en la literatura sobre elección pública. Acerca de los nuevos enfoques institucionales, véanse los textos recogidos en Saiegh y Tommasi (1998).

Democracia, debate público y tecnocracia

Estas reflexiones nos llevan a otra que se relaciona directamente con el concepto de democracia como diversidad: ¿es posible una democracia efectiva sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda? Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales.

Este concepto choca, sin embargo, con algunas de las ideas más difundidas en el pensamiento económico contemporáneo, que puede denominarse con razón como “ideología tecnocrática”. Tras este concepto subyace una visión profundamente pesimista de la democracia, en la que se la visualiza como un sistema de competencia por la concesión de privilegios del Estado, de “búsqueda de rentas”, para utilizar el término más conocido. Frente a esta racionalidad sólo cabría desarrollar instituciones económicas aisladas de la democracia e incluso protegidas contra ella. También subyace una tendencia oligárquica intrínseca —en un sentido muy platónico del término, como “gobierno de los sabios”— que comparte, de una u otra manera, todas las escuelas de pensamiento económico, y que otorga al conocimiento y al grupo elitista que lo controla (la tecnocracia) el papel central en la adopción de decisiones económicas.¹⁹⁷

Sin descartar la importancia de instancias técnicas sólidas en todo buen ordenamiento del Estado y sin perjuicio, además, de reconocer el trasfondo científico del análisis económico, la verdad es que este último está siempre permeado de ideología, que divide la economía en escuelas de pensamiento antagónicas. Por este motivo, la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la manera en que la sociedad dirime sus controversias ideológicas.

Este tipo de razonamiento tiene tres implicaciones básicas. La primera es que resulta difícil pensar en buenas democracias sin partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social. Sin esta competencia ideológica, la política se vuelve, en el peor de los casos, clientelismo puro, y en el mejor, competencia electoral entre potenciales “gerentes públicos”. ¿No será que las tendencias que experimenta la política en uno y otro

197 Algunas de estas ideas se analizan en forma más extensa en Ocampo (1992).

sentido, y su incapacidad de convocar a la gente, están asociadas a la sustracción de contenidos básicos de la política? Revertir esta tendencia, cargando, por lo tanto, de mayor contenido la democracia, es esencial para tener una política que responda más a las necesidades del desarrollo.

La economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la manera en que la sociedad dirime sus controversias ideológicas.

Para lograr estos resultados, **es necesario garantizar el pluralismo en el debate** académico y crear mecanismos que transformen estos debates técnicos en debates sociales. De ahí se deriva la importancia de facilitar la interacción entre los grupos académicos y las distintas organizaciones sociales, y de difundir los debates correspondientes a través de los medios masivos de comunicación.

Difícil pensar en buenas democracias sin partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social.

La tercera implicación es que **el fortalecimiento de las instancias tecnocráticas y las autoridades económicas autónomas debe estar acompañado por un control político apropiado**. Un elemento esencial es el fortalecimiento de la capacidad de las instancias de control político para hacerlo con propiedad. En esta perspectiva, la prioridad es la conformación de cuadros técnicos de apoyo a los parlamentos, a los partidos políticos, a los sindicatos y organizaciones populares y a las organizaciones empresariales, sin lo cual no puede haber una interlocución apropiada con los sectores técnicos de los gobiernos. Esta es una de las prioridades de la agenda democrática a la que se ha prestado poca atención.

Las contribuciones de la reciente literatura sobre “economía de la política” pueden ayudar a entender más cómo las instituciones políticas aportan al cumplimiento de estos principios, contribuyendo a mejorar

la relación entre los debates ideológicos, los programas políticos, los procesos decisorios y las políticas públicas. En tal sentido, dichos análisis ayudan a entender las virtudes y límites de las instituciones desarrolladas para superar las principales “fallas del gobierno”, garantizando, en particular, la primacía de los intereses generales versus los específicos, y de los intereses de los electores sobre los de los elegidos, así como la capacidad efectiva de traducir las preferencias en decisiones y políticas públicas. El análisis del funcionamiento de los partidos, de las instituciones electorales, de las reglas para expresión de los intereses específicos (*lobbying*), de los contrapesos institucionales y de las reglas que definen la relación entre poderes y los procesos decisorios son algunos de los temas críticos en tal sentido (Persson y Tabellini, 2002). Sobre este tema, y en particular sobre su relación con las políticas económicas en América Latina, queda mucho por investigar (véase, al respecto, BID, 2000, cap. 4).

El desarrollo de marcos integrados de política económica y social

Como se desprende del análisis sobre las funciones/instituciones públicas, el cumplimiento de los objetivos sociales del desarrollo no se puede lograr sin incidir en el funcionamiento de los mercados. Expresado en términos de una economía en desarrollo, la búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico dinámico, pero éste resulta insuficiente cuando los patrones de desarrollo económico generan tendencias distributivas desfavorables, como una y otra vez lo ha reiterado la experiencia latinoamericana. En estas condiciones, la política social, por acertada que sea, no puede corregir estas tendencias adversas.

La búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico dinámico, pero éste resulta insuficiente cuando los patrones de desarrollo económico generan tendencias distributivas desfavorables.

En tal sentido, la experiencia internacional y nuestra propia historia indican que **el desarrollo social debe concebirse como el producto de**

tres factores básicos: a. **una política social de largo plazo**, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; b. **un crecimiento económico estable** que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y c. **una reducción del dualismo (o heterogeneidad estructural) de los sectores productivos**, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos. Los dos últimos elementos pertenecen al ámbito de la política y de los procesos económicos. Esto indica claramente que será imposible avanzar en el desarrollo social si los objetivos sociales no se colocan en el centro de la política económica.

Más aun, cada vez resulta más evidente que sólo mediante una estrategia de este tipo será posible consolidar el desarrollo económico. En efecto, el mundo no ha conocido hasta ahora sociedades industrializadas con los niveles de desigualdad de ingresos y segmentación social que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos. La desigualdad social puede convertirse, de hecho, en una verdadera trampa al desarrollo, en la medida en que la marginalización de grupos amplios de la población de los frutos del desarrollo económico reduce la acumulación de capital de las pequeñas empresas, rurales y urbanas, y limita la acumulación de capital humano.

Ciertas características del mundo contemporáneo afianzan aun más esta visión. En efecto, la experiencia internacional demuestra que las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir en la sociedad de conocimiento, es fundamental la producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo óptimos. Para todo ello es esencial contar con un capital humano calificado, capaz de adaptarse de manera flexible a los cambios característicos del mundo de hoy.

La desigualdad social puede convertirse, de hecho, en una verdadera trampa al desarrollo, en la medida en que la marginalización de grupos amplios de la población de los frutos del desarrollo económico reduce la acumulación de capital de las pequeñas empresas, rurales y urbanas, y limita la acumulación de capital humano.

Por último, pero no menos importante, el logro de consensos sociales estables es más complejo en sociedades desiguales. **La desigualdad genera riesgos políticos para la actividad productiva y presiones redistributivas que reducen la predictibilidad de la política fiscal y, más en general, de las decisiones gubernamentales.** Para expresarlo en términos del debate sobre estabilidad macroeconómica –y como, por lo demás, lo enseña extensamente la historia latinoamericana–, las sociedades desiguales son un campo fértil para experimentos populistas, que poco contribuyen a lograr los objetivos de igualdad social, al tiempo que traban el desarrollo económico.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe estar orientada fundamentalmente hacia los determinantes de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como a sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Romper estos encadenamientos es, entonces, la clave de una estrategia social exitosa (CEPAL, 2000a y 2000b).

La política social debe estar orientada fundamentalmente hacia los determinantes de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como a sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

A su vez, la política social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos –focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado–, y no los principios, han guiado las reformas del sector social. Más aun, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión social. Por ende, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como

un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

La política social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

El excesivo énfasis instrumental que caracterizó las reformas sociales puede haber afectado también su capacidad de convocatoria política. América Latina había desarrollado en su etapa de industrialización liderada por el Estado –y en unos pocos países, particularmente del Cono Sur, desde antes– unos “Estados de Bienestar segmentados”, que se definían por su incapacidad para cubrir a toda la población y, como se vino a demostrar con el tiempo, su insostenibilidad financiera. Esta estrategia de desarrollo social encarnaba privilegios –aunque ciertamente más limitados que aquellos que tenían desde antes y continuaron teniendo los sectores más ricos de la población– y contribuía de esta manera a generar nuevas formas de desigualdad en sociedades de por sí inequitativas.

La racionalización de estos sistemas, la descentralización y participación de agentes privados que caracterizó las reformas, así como la inclusión de criterios de focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población, constituyeron un avance. Sin embargo, la capacidad de convocatoria de la ciudadanía en torno a este “Estado focalizador”, para ponerle un nombre, ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta al conjunto de la sociedad y no sólo a algunas de sus partes. Su efecto sobre la distribución del ingreso es posiblemente más limitada que las estrategias universales que han caracterizado los Estados de Bienestar más desarrollados (Palme, 2000) o, en la propia América Latina, las políticas sociales más universales de Costa Rica, Cuba y Uruguay, los tres países latinoamericanos con mejor distribución del ingreso. Además, algunos de sus instrumentos no fueron inmunes a las “fallas del gobierno”: los subsidios a la demanda han sido apropiables por el

clientelismo, y la participación privada en la oferta de servicios sociales se ha convertido en un nuevo mecanismo de presión para mantener formas de segmentación que reproducen desigualdades existentes. Todo esto resalta la importancia de retomar como marco de las políticas sociales los principios básicos enunciados. **Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y social, es indispensable diseñar marcos integrados de política.** Estos marcos deben considerar explícitamente **la relación entre desarrollo y equidad, pero también las que existen entre distintas políticas sociales** (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) **y entre políticas económicas** (conexiones entre macro y mesoeconomía, para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas).

Sin embargo, la capacidad de convocatoria de la ciudadanía en torno a este “Estado focalizador”, para ponerle un nombre, ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado.

Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que promuevan la integralidad. Estas instituciones deben crear, en primer término, normas que faciliten la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los Bancos Centrales, examinen periódicamente los efectos esperados de sus políticas sobre el empleo y los ingresos de los sectores más pobres; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto y de reforma tributaria incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público o los mayores tributos, y la obligación de las entidades públicas encargadas de la política tecnológica, industrial o agropecuaria de analizar regularmente a quién benefician sus programas. Éste es sólo el punto de partida hacia el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro mismo del diseño de la política económica, es decir de la política monetaria, fiscal, tecnológica o productiva. **El desarrollo de estos**

mecanismos debe abrir, además, nuevos espacios para la participación de distintos actores sociales, en particular de los sectores más pobres de la población.

Políticas sobre la propiedad

Como lo ha señalado extensamente la literatura institucional, no existe mercado sin derechos de propiedad, pero tampoco existe mercado que funcione en un vacío institucional. Por este motivo, cuando se afirma que **no es posible sustraerle a la democracia los temas de la organización económica, ello se aplica en primer término a la definición de las reglas que determinen las relaciones de propiedad.**

No existe ningún campo de la economía donde existan tantas diferencias entre las escuelas de pensamiento económico como en éste, y, sobre todo, en relación con dos dimensiones específicas: los límites que debe imponer la sociedad a la gran propiedad privada (la “función social de la propiedad”) y el alcance de la propiedad estatal. Pero este tema abarca por lo menos otras dos dimensiones: el fomento de la pequeña propiedad privada y de formas alternativas de propiedad (cooperativa, comunal). Los límites a la gran propiedad privada se relacionan, en primer término, con la fuerte asociación que existe entre una mala distribución de activos y una mala distribución del ingreso, ambas características destacadas de América Latina.

Los primeros límites se establecen, por lo tanto, en relación con los niveles de desigualdad en la distribución de activos que una sociedad está dispuesta a tolerar, así como el establecimiento de la tributación a las rentas del capital o a la riqueza misma como fuente de redistribución de la propiedad y del ingreso. Un segundo conjunto de límites se relaciona con el posible abuso del poder de mercado que pueden llegar a tener los grandes propietarios y forma parte de las reglas sobre el buen funcionamiento de los mercados a que hemos hecho mención en una sección anterior. El tercero se refiere a la capacidad del poder económico de extender su influencia más allá de los mercados, gracias a su audiencia preferencial en el sistema político o a la extensión de su control hacia otras esferas del poder típicas de la sociedad contemporánea –en particular, los medios de comunicación–. **Las reglas constitucionales y legales que definen los límites a la relación entre poder económico y poder político, así como entre**

el poder económico y el control de los medios de comunicación, son, en consecuencia, parte esencial de la política hacia la gran propiedad privada (o, en caso contrario, de su ausencia).

Los límites a la gran propiedad privada se relacionan, en primer término, con la fuerte asociación que existe entre una mala distribución de activos y una mala distribución del ingreso, ambas características destacadas de América Latina.

En la producción de bienes públicos o bienes con fuertes externalidades, o cuando el control del sector correspondiente confiere un gran poder económico en una economía determinada, una de las opciones que promovieron algunos movimientos políticos y escuelas de pensamiento económico ha sido la propiedad estatal. La regulación indirecta del sector correspondiente es una opción en estos casos, pero enfrenta serios problemas de información asimétrica y dificultades para evitar la “captura de la regulación” por parte del poder económico que controla el sector respectivo. Por este motivo, la propiedad directa puede ser la opción más conveniente. Sin embargo, la evidencia indica que esta opción enfrenta problemas asociados tanto a las “fallas del gobierno” como a la indefinición efectiva de los derechos de propiedad. Uno y otro problema dan origen a una apropiación privada de la empresa correspondiente o de algunas de sus operaciones (control de la burocracia y de los contratos de la empresa y, en el caso extremo, corrupción), así como a la ausencia de incentivos económicos fuertes (restricciones presupuestales “débiles”) que se traducen en ineficiencia en su gestión.

Debe agregarse, además, que en este caso se produce uno de los problemas que caracterizan la gran empresa privada, aunque con signo inverso: el control político puede generar exceso de control económico. Todo esto significa que la definición de reglas que garanticen el carácter efectivamente público de las empresas estatales y de su buen funcionamiento económico es, por lo tanto, parte esencial de una política sobre la propiedad, en el sentido amplio en que utilizamos este término.

La definición de reglas que garanticen el carácter efectivamente público de las empresas estatales y de su buen funcionamiento económico es, por lo tanto, parte esencial de una política sobre la propiedad.

La defensa de los bienes y espacios comunes (*commons*) ha adquirido una importancia creciente con la conciencia sobre la importancia del medio ambiente, pero abarca una familia más amplia de temas, entre los que se destacan los espacios públicos urbanos y rurales que subsisten. No es evidente que el problema se pueda solucionar en estos casos con la asignación privada de los bienes correspondientes, entre otras cosas, porque la inexistencia de algunos mercados (la de servicios ambientales, en particular) generaría ineficiencias en la asignación de recursos, porque la falta de información sobre la naturaleza específica de las externalidades tornaría ineficiente, de por sí, la regulación, y porque el control privado del recurso podría generar una apropiación indeseable de la regulación.¹⁹⁸

El problema es aun más complejo porque la asignación de derechos de propiedad sobre otros activos puede dar lugar a la presunción de derechos sobre activos o servicios ambientales asociados sobre los cuales la propiedad no está claramente definida. Uno de los casos más relevantes es la propiedad de la tierra, ya que los propietarios consideran que los recursos ambientales que están asociados a ella, tales como los recursos hídricos o la flora y fauna transhumante, son parte integral de sus derechos. Esto resalta la necesidad de una normativa constitucional y legal clara sobre los bienes y espacios comunes y el establecimiento de mecanismos efectivos de defensa de la propiedad social colectiva de dichos bienes.

El fomento de la pequeña propiedad privada debería ser quizás el menos controvertible de los elementos de una política sobre la propiedad. En tal sentido, se puede incluso argumentar que la propiedad privada más afín con la democracia es una propiedad ampliamente difundida.¹⁹⁹

¹⁹⁸ La controversia sobre la asignación de derechos de propiedad privada sobre fuentes de agua es un caso en cuestión.

¹⁹⁹ Véase una defensa de este punto de vista en Ramos (1991).

De acuerdo con este principio, **las políticas correspondientes son la promoción del acceso a la propiedad sobre la vivienda, el apoyo a las pequeñas empresas, rurales (campesinas) y urbanas, el apoyo al pequeño accionista y –un tema hoy más debatible que hace algunos años– la participación de los trabajadores en la propiedad y la gestión de las empresas** (que, en terminología moderna, puede concebirse como una forma a través de la que los trabajadores adquieren algunos derechos de propiedad sobre la empresa en la que trabajan).

La propiedad privada más afín con la democracia es una propiedad ampliamente difundida.

El fomento de la pequeña propiedad debe estar estrechamente asociado con el apoyo a formas asociativas de propiedad, que en la práctica desarrollan los pequeños propietarios para explotar las economías de escala en actividades asociadas (en la adquisición de insumos o en la comercialización de sus productos, por ejemplo) y, consecuentemente, para competir con la gran propiedad. El fomento de estas formas alternativas surge también de la coexistencia de las economías modernas con espacios comunales –entre los que se destacan los de las comunidades indígenas–, así como de las ventajas que tienen estas formas de propiedad como expresión de mayores espacios de “lo público”²⁰⁰.

Pacto fiscal y racionalidad estatal

Las finanzas públicas están en el centro de todo proceso democrático. En este sentido, como lo ha señalado la CEPAL (1998), la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “Pacto fiscal” **que contribuye a legitimizar el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social.**

En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de las funciones estatales erosiona el consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir éstos y cuáles deben ser

200 Véase, por ejemplo, Moulian (2000).

las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, **un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.**

La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “Pacto fiscal”.

Visto en este contexto, el “**Pacto fiscal**” debe contar con cinco elementos fundamentales: a. establecer **reglas claras** de disciplina fiscal, pero también una estructura tributaria adecuada para las funciones que la sociedad le asigna al Estado; b. **transparencia del gasto público**, lo cual implica, por una parte, la inclusión de todas las partidas de gasto dentro de los presupuestos públicos –incluidas, por lo tanto, aquellas de carácter contingente o las que resultan de los múltiples beneficios tributarios que contemplan típicamente nuestras legislaciones– y, por otra, el conocimiento público de tales presupuestos, de su cumplimiento y de su evaluación; c. introducir **criterios de eficiencia en la gestión del Estado**; d. **reconocer el papel central que desempeña el presupuesto público en la provisión de bienes de valor social y, más en general, en la distribución del ingreso**; e. **finalmente, fomentar instituciones fiscales equilibradas y democráticas, y abrir nuevos espacios para la participación ciudadana.**

El primero de estos criterios requiere consideraciones especiales. Las reglas de disciplina deben materializarse en metas de equilibrio presupuestal o límites al endeudamiento público, dentro de una presupuestación de carácter plurianual que sirva como elemento ordenador de los planes de acción del Estado. Este manejo no debe ser inconsistente, sin embargo, con el uso de la política fiscal en el corto plazo con propósitos de compensación del ciclo económico. Estas reglas son esenciales para la estabilidad macroeconómica aunque, según vimos, no son suficientes. En cualquier caso, las reglas de equilibrio presupuestal deben estar acompañadas por la asignación de recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones básicas que la sociedad asigne al Estado. De hecho, **una de las características de América Latina es, sin duda, la**

tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para cumplirlos, y producir de esta manera tanto desequilibrios fiscales como continuos incumplimientos de los programas de gobierno, ambos con efectos nocivos para la democracia. Éste es, por cierto, el reflejo de la ausencia de una cultura de responsabilidad de la ciudadanía frente al Estado y, en particular, de responsabilidad tributaria –es decir, de una cultura de deberes ciudadanos que, como hemos visto, son la contrapartida de los derechos–.

Por eso, en países donde –como acontece en los de América Latina casi como regla– las tasas de tributación son inferiores a las que corresponden a su nivel de desarrollo, el “Pacto fiscal” pasa ineludiblemente por una elevación de la carga tributaria. Una de las formas que adopta la ausencia de una cultura de responsabilidad tributaria es la tendencia a cargar de excepciones las normas tributarias. De ahí la conveniencia de limitar estos beneficios específicos, de incluir dentro del debate presupuestal estimaciones de los costos de los beneficios tributarios establecidos en la legislación y, por supuesto, de castigar en forma severa a quienes violen las normas tributarias.

Las instituciones fiscales que se adopten deben perseguir los objetivos mencionados en forma simultánea. En tal sentido, tienen que buscar la disciplina fiscal, pero también garantizar niveles de ingreso compatibles con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático y ofrecer incentivos al buen uso de los recursos. La idea de hacer descansar estas responsabilidades sobre unos pocos órganos del poder central –en particular, unos Ministerios de Hacienda fuertes– no ha resultado en la práctica la más adecuada, porque no logra que la cultura de disciplina y buen uso de los recursos permee toda la estructura del Estado, e, incluso, fomenta enfrentamientos al interior del Estado y la búsqueda de prácticas cuasifiscales para evadir los controles que ejercen dichos órganos. Mucho menos lo lograría hacer recaer dicha función sobre un poder autónomo –una Junta Fiscal (Fiscal Board)– que, por lo demás, puede considerarse como una institución que sustraería a la democracia uno de sus elementos más esenciales.

En efecto, **en una democracia nada puede reemplazar las funciones básicas de los Parlamentos en la definición de los niveles de ingreso y gasto público deseables, ni la responsabilidad en el buen uso de los recursos de cada órgano y funcionario del Estado.** En tal

sentido, la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales explícitas por parte de los gobiernos es una orientación más apropiada para lograr la disciplina fiscal, como lo son, en relación con el buen uso de los recursos, las acciones orientadas a mejorar la gestión de las políticas públicas (véase, al respecto, la sección siguiente).

Uno de los corolarios más importantes del análisis anterior es que todo arreglo fiscal equilibrado y democrático debe fortalecer las instancias más débiles dentro del proceso presupuestal: el Poder Legislativo, los gobiernos subnacionales y la ciudadanía. Esto implica, sin duda, que es necesario robustecer el análisis presupuestal por parte de todas estas instancias para promover un amplio debate democrático. La creación de Oficinas de Análisis Presupuestal en los Parlamentos, así como de instancias de participación ciudadana en los debates presupuestales, incluidos los esquemas de presupuestos participativos y el involucramiento de la sociedad civil en los debates de los planes fiscales plurianuales (como parte de los debates sobre los planes de desarrollo) o anuales, son virtudes democráticas que deben promoverse.

Todo arreglo fiscal equilibrado y democrático debe fortalecer las instancias más débiles dentro del proceso presupuestal: el Poder Legislativo, los gobiernos subnacionales y la ciudadanía.

Políticas públicas

Las acciones orientadas a mejorar el uso de los recursos públicos deben partir de definir las “políticas públicas” como la unidad básica de análisis de la gestión pública (Lahera, 2002). En su origen, ellas reflejan las controversias ideológicas existentes en la sociedad, que se traducen en propuestas de desarrollo que ingresan en la agenda de los partidos y los movimientos sociales. Pero el paso al mundo de lo factible se da cuando ellas son operacionalizadas por los gobiernos, e inician el ciclo analítico: diseño, gestión y evaluación.

En el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública. Pero ese concepto asigna un

papel demasiado central al Estado, ignorando que las autoridades políticas y administrativas no tienen una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos. **Las políticas públicas pueden ser definidas, así, en forma más clara como flujos de información y cursos de acción relacionados con un objetivo público definido en forma democrática y consistente, por lo tanto, con las orientaciones del Estado y el programa de gobierno escogido por la ciudadanía.**

En su origen, las políticas públicas reflejan las controversias ideológicas existentes en la sociedad, que se traducen en propuestas de desarrollo que ingresan en la agenda de los partidos y los movimientos sociales. Pero el paso al mundo de lo factible se da cuando ellas son operacionalizadas por los gobiernos, e inician el ciclo analítico: diseño, gestión y evaluación.

Estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público, pero frecuentemente cuentan con la participación de la comunidad y del sector privado. Una política pública de calidad incluirá contenidos, instrumentos, definiciones institucionales y la previsión de sus resultados.

Este concepto involucra tanto las políticas de gobierno como las de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, pero también es posible considerarlas como aquellas que incluyen el conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución. Por otra parte, es frecuente que las políticas públicas sean una extensión o profundización de otras y rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras, pero algunas tienen aspectos temporales definidos. **Las políticas públicas permiten ordenar, en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias.**

Estas políticas pueden entregar al gobierno los principales criterios de análisis estratégico, así como de evaluación de la gestión pública. El apoyo de los partidos al gobierno podría estructurarse en torno a ellas. Por las mismas razones, quien quiere reformar el Estado conviene que lo haga en torno a las políticas públicas y no a consideraciones

exclusivamente organizacionales. Visto de esta manera, la capacidad de formular y ejecutar políticas públicas es un indicador del desarrollo político, bastante más sensible que las constituciones o las leyes. El buen manejo del gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases. Ése es también el contenido de la reforma del Estado: un buen gobierno reforma su estructura y su gestión de modo que las políticas públicas se cumplan cabalmente.

La capacidad de formular y ejecutar políticas públicas es un indicador del desarrollo político.

Cabe recordar que, desde el punto de vista de la nueva economía institucional, la elección de un tipo de organización conduce a la elección de arreglos contractuales, que a su vez están determinados por el nivel de los costos de transacción. Cada tipo de contrato representa diferentes costos de supervisión, mediación y negociación. La forma de organización económica, junto con la función del mercado, cambia conforme se eligen diferentes tipos de arreglos contractuales. Conviene notar que las estructuras de organización compleja son incrementalmente más eficientes hasta cierto punto, más allá del cual los beneficios marginales del aumento del tamaño (y complejidad) de la organización comienzan a decrecer. Esto es así porque, a medida que aumenta el tamaño de la empresa y se añaden niveles de organización, la organización comienza a perder el control de la información (surgen problemas de agencia, del polizonte, etc.) afectando negativamente el proceso de decisión y perdiéndose las ventajas de la integración. En esta perspectiva, **las políticas públicas son la unidad de transacción del sector gubernamental.**

Corresponde también a la naturaleza de las políticas públicas que ellas tengan costos de transacción, generados por la estructura del gobierno, así como por el medio legal, político, económico y cultural. Debe reconocerse, en tal sentido, que los criterios tradicionales del análisis económico no siempre resultan apropiados en un contexto en el cual las funciones de producción son múltiples, están encargadas a varios actores, son objeto de debate entre ellos y no existe, en última instancia, ninguna disciplina de mercado. Por otra parte, las organizaciones, además

de tener alguna función de producción, tienen una estructura de gobernabilidad, la que permite no sólo gobernar internamente la organización, sino también relacionar la organización con otras para completar las distintas transacciones. La gobernabilidad de la organización es un factor clave para minimizar los costos de transacción. La gobernabilidad será un esfuerzo para establecer un orden que permita mitigar el conflicto y obtener ganancias mutuas. Pero ello requiere, a la vez, que el gobierno sea gobernable.

Este enfoque permite conceptualizar mejor los problemas asociados a la reforma del Estado. Sobre esta materia, existen distintos enfoques. Sin embargo, las consideraciones precedentes indican que el análisis del gobierno centrado en la administración y los organigramas tiene una capacidad analítica limitada. **De manera creciente, los problemas de la organización gubernamental se refieren al procesamiento de la información: se trata menos de división del trabajo que del proceso de decisión y ejecución.**

Los enfoques predominantes sobre reforma del Estado pueden dividirse en cuatro grandes vertientes:

a. El **enfoque de estructura**, que plantea que la eficiencia está subrepresentada en el proceso político, porque siendo del interés de todos no es problema prioritario de nadie; es más, a menudo existen beneficiarios particulares de la ineficiencia. De allí que se proponga la creación de agencias públicas encargadas de representar la búsqueda de eficiencia. Ésta es una solución simplista.

b. Un **enfoque de corte cuantitativista**, con dos variantes. Por una parte, aquellos para quienes modernizar el Estado es achicarlo. Por otra parte, quienes creen que lo determinante es aumentar ciertos insumos y recursos (más computadoras, mejores sueldos). Esta segunda vertiente tiende a alentar la autojustificación funcionaria, riesgo inherente a toda burocracia. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos.

c. El tercer **enfoque plantea la necesidad de centrar la reforma del Estado en el logro de sus objetivos**, preocupándose más de los productos que de los insumos y de la normativa que determina las modalidades de operación del sector público. Se ha criticado este enfoque desde el punto de vista de la eficiencia, ya que aquella centrada

en objetivos difiere de la eficiencia organizacional. Esta última incluye diversos aspectos referidos a la innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para evaluar el cambio.

d. Un enfoque que podría ser complementario del anterior es el del **cambio por procesos**. Éstos incluyen organización y método, racionalización, calidad total, reingeniería, desregulación y medición del rendimiento. Lo mismo sucede respecto de quienes jerarquizan la necesidad de reformar la gestión pública, por ejemplo desregulando internamente el gobierno o sometiendo su gerencia a profundas modificaciones.

Muchas de estas propuestas tienen algún valor, pero la dispersión de los esfuerzos de reforma a los cuales han dado lugar minaron la eficacia y la eficiencia del proceso. Ninguno de estos enfoques toma, sin embargo, como objetivo de reforma lo que hemos caracterizado como la unidad básica de transacción: las políticas públicas. Esto implica que, más que mirar las actividades del sector público como determinadas por su organización, conviene mirar la organización como un instrumento para la realización de las políticas públicas; es decir, el órgano (el gobierno) como un instrumento de la función (las políticas públicas).

Más que mirar las actividades del sector público como determinadas por su organización, conviene mirar la organización como un instrumento para la realización de las políticas públicas.

Con este **enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción y modificaciones institucionales referidas a un objetivo público**. Ello no implica menospreciar los procedimientos y normas administrativas, que son un avance democrático. Es en torno a estos flujos de información y acción que los problemas del sector público deben ser ordenados y resueltos. Primero debe cambiar la forma de trabajo y luego la estructura, ya que ésta sigue a la estrategia.

Instituciones internacionales

La exigibilidad de los derechos económicos y sociales y su relación con la asistencia internacional

En el marco de derechos que sirve como punto de partida de este ensayo, la construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. Desde este punto de vista, los “bienes de valor social” son simultáneamente derechos y mercancías, por lo que deben ser reglamentados como parte del proceso de garantía de su suministro. Una de las actividades esenciales en este campo es **la producción, la difusión y el análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, y el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales, para contribuir a determinar las prioridades, crear una cultura de responsabilidad y lograr los ajustes necesarios en las políticas públicas.**

El alcance internacional de las declaraciones y convenciones sobre derechos humanos puede considerarse como la definición, aún incipiente, de un concepto de ciudadanía global. Sin embargo, en esta materia, no ha habido un tránsito pleno de una institucionalidad nacional a una internacional. En efecto, el respeto a los derechos humanos sigue siendo una responsabilidad básicamente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables que permitan que las voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes sociales. Por último, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación en cada Estado nacional. Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar hacia una exigibilidad política mucho más clara. Esto se lograría, en particular, mediante el debate, en foros nacionales representativos, de las evaluaciones nacionales e internacionales periódicas sobre el cumplimiento de los compromisos adoptados por los países.

Esta evaluación debe ser integral y abarcar no sólo el respeto de estos derechos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales

reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales aplicables en la esfera del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos), así como los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, con los que están estrechamente relacionados. **Estos debates en torno a las evaluaciones nacionales sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales podrían estar acompañados de procesos similares a nivel regional.** Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes.

La Unión Europea ha sido la única parte del mundo donde se dio este paso. En todos los casos, como ya se ha mencionado, **los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países y, en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos,** evitando tanto el voluntarismo como el populismo.

Por otra parte, es importante reconocer que **la responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo estatal.** Entonces, es fundamental el establecimiento de alianzas entre múltiples actores. Conscientes de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Convenio Global (*Global Compact*), a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, tanto en sus prácticas como mediante el respaldo a políticas públicas sobre derechos humanos, el respeto de los derechos laborales básicos y la protección del medio ambiente.²⁰¹ Este proceso ha estado acompañado de iniciativas estrictamente privadas, tanto por parte de sectores empresariales como de movimientos sociales de distinto origen.²⁰²

201 www.unglobalcompact.org

202 Entre las iniciativas correspondientes se encuentran las directrices sobre empresas multinacionales preparadas por la OCDE en 2001, el Índice de Sustentabilidad de Dow Jones, la certificación internacional sobre gestión ambiental ISO14001, y el Índice de Responsabilidad Corporativa, promovido por la empresa inglesa Business and the Community y asociado al índice bursátil británico (Financial Times Stock Exchange).

Los principios de responsabilidad social corporativa, que estas iniciativas encarnan, han comenzado a ser sujetos a un seguimiento regular por parte de distintas organizaciones, como parte de la consolidación de una verdadera cultura, estrechamente vinculada con el proceso de globalización, basada en criterios de responsabilidad social y ambiental de los actores privados. Vale la pena agregar, sin embargo, que existe todavía amplia controversia entre los que (principalmente organizaciones no gubernamentales) abogan por esquemas de responsabilidad empresarial de carácter obligatorio y aquellos (las organizaciones empresariales) que los consideran como marcos voluntarios que definen “mejores prácticas” que se irán extendiendo a través de la emulación. El contraste entre estas dos perspectivas fue evidente en la reciente Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

Como lo hemos señalado en forma reiterada, la capacidad efectiva de garantizar los derechos económicos y sociales o, lo que es equivalente, de suministrar un nivel determinado de “bienes de valor social” depende del nivel de desarrollo de los países.

En este sentido, **las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo.** Ésta debería proporcionarse, por lo tanto, de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional y que fueron definidos claramente en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el “sentido de pertenencia” de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 2002).

La capacidad efectiva de garantizar los derechos económicos y sociales o, lo que es equivalente, de suministrar un nivel determinado de “bienes de valor social” depende del nivel de desarrollo de los países.

La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia y la erradicación de la pobreza, de acuerdo con un enfoque en que se dé

un papel central a los derechos. Algunas propuestas internacionales sobre la materia, entre otras la “Iniciativa 20/20”, han representado avances importantes en esta dirección (Ganuza, León y Sauma, 2000).

Un enfoque complementario es **el reconocimiento explícito de que la globalización económica no logrará el propósito de contribuir a la convergencia de los niveles de desarrollo de los distintos países si no está acompañado de flujos de recursos que estén orientados explícitamente a este objetivo** (CEPAL, 2002). La Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que estos principios se plasmaron más claramente, a través de su política de “cohesión social”. Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX fuera acompañada por el fortalecimiento de dicha política de cohesión (Marín, 1999). Más aun, actualmente esta política se aplica también –aunque con matices– a los países de Europa Central interesados en integrarse a la Unión Europea.

La condicionalidad internacional

Las consideraciones sobre recursos financieros internacionales nos llevan al debate sobre la condicionalidad a través de la que se facilitan dichos recursos y su relación con los procesos nacionales de participación y representación política. En este sentido, las conclusiones de los debates recientes tienen una visión positiva de esta relación, al señalar enfáticamente que la condicionalidad no es efectiva, o por lo menos es un medio ineficiente para alcanzar objetivos que la comunidad internacional quiere atar al apoyo financiero. Si no hay un verdadero “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas involucradas –es decir, mientras no tengan un fuerte apoyo interno–, no tienen muchas probabilidades de mantenerse. Esto está asociado con el hecho de que el sentido de pertenencia es esencial para la construcción de instituciones, que es reconocida en forma amplia hoy como una de las claves de las políticas de desarrollo exitosas.

Sin embargo, el significado particular de este principio ha sido objeto de mucha controversia y, en muchos casos, estuvo acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso “forzar” ese “sentido de pertenencia” para que se lleven a cabo las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas (Helleiner, 2000;

Stiglitz, 2002). Con todo, el “sentido de pertenencia” establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de participación y representación política.

En el caso del FMI, la condicionalidad ha sido un tema central de debate desde hace mucho tiempo. El tema se ha vuelto cada vez más problemático. Este hecho está asociado a que el ámbito de la condicionalidad se expandió gradualmente para incluir estrategias internas de desarrollo económico y social e instituciones que, como lo indicó un Grupo de Trabajo especial de las Naciones Unidas, “por su naturaleza deben ser decididas por autoridades nacionales legítimas, basadas en un amplio consenso social” (Naciones Unidas, 1999, Sección 5). Esta ampliación de la condicionalidad, no sólo hacia nuevos ámbitos económicos sino también hacia temas de política social y de gobernabilidad, ha sido criticada por los países en desarrollo (Grupo de los 24, 1999). Por este motivo, la necesidad de restringir la condicionalidad a la política macroeconómica y a temas del sector financiero es compartida por un amplio grupo de analistas con visiones bastante diferentes del futuro papel del FMI.²⁰³ Conclusiones similares a las anteriores se aplican a los bancos multilaterales de desarrollo. En relación con este tema, un informe del Banco Mundial, que analizó los préstamos estructurales, llegó a la conclusión de que la condicionalidad no tiene influencia en el éxito o fracaso de esos programas.²⁰⁴ En todo caso, de acuerdo con el mismo informe, la efectividad de la ayuda no es independiente de las políticas económicas que el país sigue.

Si no hay un “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas involucradas –es decir, mientras no tengan un fuerte apoyo interno–, no tienen muchas probabilidades de mantenerse. Esto está asociado con el hecho de que el sentido de pertenencia es esencial para la construcción de instituciones, que es reconocida en forma amplia hoy como una de las claves de las políticas de desarrollo exitosas.

²⁰³ Council on Foreign Relations (1999), Collier y Gunning (1999), Crow, Arriazu y Thygesen (1999), Feldstein (1998), Helleiner (2000), Meltzer et al. (2000) y Rodrik (1999).

²⁰⁴ Banco Mundial (1998). Véanse también Gilbert, Powell y Vines (1999) y Stiglitz (1999).

En particular, los efectos de la asistencia oficial para el desarrollo (incluido el financiamiento multilateral) sobre el crecimiento son mayores en países que adoptan “buenas políticas”, que, de acuerdo con la definición del documento del Banco Mundial ya mencionado, incluyen entornos macroeconómicos estables, regímenes comerciales abiertos, protección adecuada de los derechos de propiedad y burocracias públicas eficientes que puedan proveer servicios sociales de buena calidad. En cualquier caso, el estudio concluye –en forma algo inconsistente con algunas de las conclusiones precedentes– que la condicionalidad “tiene en todo caso un papel, permitir que el gobierno se comprometa con las reformas y dar señales acerca de la seriedad de éstas, pero para ser efectiva en este objetivo debe focalizarse en un pequeño número de medidas verdaderamente importantes” (Banco Mundial, 1998). Estos argumentos y controversias han sido instrumentos para la aceptación del “sentido de pertenencia” como un tema central de los programas de asistencia oficial para el desarrollo (OECD/DAC, 1996) y, más recientemente, del FMI y del Banco Mundial (Köhler y Wolfensohn, 2000; Banco Mundial, 1998). Asimismo, llevaron a la conclusión de que la condicionalidad debe ser más focalizada (Köhler, 2000), un tema que fue discutido por el Directorio del FMI en 2001, basándose en una evaluación interna de dicho organismo (FMI, 2001). Esta evaluación reconoció que la condicionalidad estructural se había sobreextendido, particularmente en relación con los procesos de reforma de las economías en transición y durante la crisis asiática. Aun más, aceptó que el sentido de pertenencia de los programas de ajuste es esencial para que los programas de financiamiento de emergencia del FMI funcionen adecuadamente y, por lo tanto, que la condicionalidad “no debería infringir la soberanía nacional”. Sin embargo, también estableció claramente que un elemento esencial de las políticas del FMI debe ser salvaguardar los recursos del Fondo, para lo cual se requiere la condicionalidad.

Una debilidad importante de los dos informes mencionados es la ausencia de una clara comprensión de cómo opera la condicionalidad para reducir, eliminar o distorsionar el “sentido de pertenencia” de las políticas. El mecanismo no es –o, al menos, no siempre o no principalmente– una imposición del equipo o del directorio del FMI o de los bancos multilaterales. En realidad, cuatro canales adicionales son decisivos: a. **las condiciones en las que está disponible el financiamiento restringen**

severamente las opciones de los países; b. en situaciones de crisis, un posible apoyo del Banco Mundial o del FMI afecta las discusiones al interior de los gobiernos y aumenta el poder de negociación de los grupos que se inclinan hacia los puntos de vista de dichos organismos; c. el soporte técnico que las instituciones proveen a los países también sesga las discusiones internas; y d. la participación del equipo de estas instituciones en dichas discusiones tiene un efecto similar.

Un punto esencial en este sentido es la confusión que pesa sobre el término “reformas estructurales”. En realidad, existen al menos dos significados del término que son relevantes para el debate sobre condicionalidad macroeconómica. El primero de ellos se refiere a los factores institucionales que afectan directamente los balances macroeconómicos, es decir el equilibrio de la balanza de pagos (v. gr., regímenes cambiarios inconsistentes o una cuenta de capitales que ha sido liberalizada sin tomar las medidas preventivas adecuadas) o su contrapartida en los déficit del sector público o privado. El segundo se refiere a factores institucionales que pueden ser importantes para el funcionamiento de las economías pero tienen un efecto más indirecto en los balances macroeconómicos: en la terminología del trabajo del FMI sobre condicionalidad, factores que determinan la eficiencia y capacidad de recuperación (*resilience*) de la economía frente a choques adversos. Las reformas estructurales impulsadas por el FMI y el Banco Mundial tienen una comprensión particular de qué es lo deseable en este sentido: las economías liberalizadas son más eficientes y tienen una mayor capacidad de recuperación.

Pero los balances macroeconómicos estructurales pueden producirse, y de hecho se han producido en el pasado, en economías con altos niveles de intervención del Estado. Asimismo, subsiste un amplio debate académico sobre si las economías más liberalizadas tienen una mayor capacidad tanto para recuperarse como para crecer.

Los balances macroeconómicos estructurales pueden producirse, y de hecho se han producido en el pasado, en economías con altos niveles de intervención del Estado.

Hoy sabemos que la liberalización puede aumentar la vulnerabilidad, en particular frente a choques externos; sin una corrección adecuada de las fallas del mercado, la eficiencia no está garantizada, y las economías liberalizadas no necesariamente crecen más rápido. Un conocido ensayo de Rodríguez y Rodrik (2001) aclara este punto: la estabilidad macroeconómica es esencial para el crecimiento pero las economías liberalizadas (en particular en relación con el comercio) no necesariamente crecen más rápido. Aun más, dicho ensayo muestra que las medidas tradicionales de apertura que han sido extensamente utilizadas en los análisis del FMI y el Banco Mundial son inadecuadas. De esta manera, para que el “sentido de pertenencia” de las políticas sea consistente con el apoyo internacional, se deben cumplir dos condiciones adicionales: a. deben establecer una fuerte restricción contra cualquier forma de condicionalidad del FMI que vaya más allá de los factores que afectan directamente los balances macroeconómicos;²⁰⁵ y b. los países deben poder disponer de paquetes alternativos de reforma, y las instituciones de Bretton Woods deben proveer estas alternativas con el mismo rigor técnico con que cuentan los programas tradicionales de reforma, y tienen que estar disponibles para prestar soporte técnico en tal sentido cuando los países lo soliciten. Para cumplir este segundo objetivo, la composición del equipo técnico del FMI y del Banco Mundial debe ser representativa de las visiones heterogéneas que existen acerca del ajuste macroeconómico y estructural, y/o estas instituciones deben estar dispuestas a acudir a organismos o economistas que piensan de manera diferente para apoyarlos en el diseño de programas alternativos.

Por lo demás, esto también implica que el **“sentido de pertenencia” sólo puede ser promovido a través de una discusión pluralista efectiva acerca de las virtudes de los paquetes alternativos de reformas macroeconómicas y estructurales** (Stiglitz, 1999).

Por otra parte, **la clara inclusión de criterios sociales en el diseño de los programas del FMI y del Banco Mundial, en particular el énfasis en la reducción de la pobreza como un objetivo explícito de la**

²⁰⁵ En tal sentido, una de las dificultades que encaran las discusiones y decisiones del FMI sobre este tema se asocian a que, a pesar de que se espera que el FMI concentre su atención en los temas macroeconómicos y financieros, también debe velar por los “aspectos institucionales y estructurales relacionados con ellos”. Una definición tan amplia fue precisamente la que llevó a acrecentar el alcance de la condicionalidad durante las dos décadas pasadas.

ayuda externa, representa una mejora significativa en los programas de ambas instituciones. Sin embargo, esto no debe entenderse como un argumento adicional para aumentar la condicionalidad. En este sentido, existe el riesgo de que la condicionalidad termine expandiendo una visión particular, y no necesariamente la más adecuada, de cómo organizar los programas sociales en el mundo en desarrollo.

En particular, es necesario hacer énfasis en que la inclusión de los temas sociales dentro de los programas de ajuste no implica simplemente diseñar redes adecuadas de protección social para sectores sociales afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural; en realidad, esta visión compensatoria del papel de los programas sociales ha sido seriamente cuestionada (Naciones Unidas, 2001). De acuerdo con las consideraciones precedentes, **se trata más bien de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y de las reformas estructurales.**

Existe el riesgo de que la condicionalidad termine expandiendo una visión particular, y no necesariamente la más adecuada, de cómo organizar los programas sociales en el mundo en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Albert, Michel (1992): *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.

Atkinson, Anthony B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Munich Lectures in Economics, Cambridge, Mass., The MIT Press.

Atkinson, Anthony B. y Joseph Stiglitz (1980): *Lectures on Public Economics*, Nueva York, McGraw-Hill.

Banco Mundial (1998): *Assessing Aid, World Bank Policy Research Report*, New York, Oxford University Press, noviembre.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997): "Asset Inequality Matters: An Assessment

of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review*, mayo.

Bobbio, Norberto (1989): *Liberalismo y democracia*, México, D.F., Breviarios, Fondo de Cultura Económica.

Borja, Jordi (2002): "Ciudadanía y globalización", *Reforma y Democracia*, No. 22, febrero.

Bourgignon, François y Christian Morrison (2002): "The Size Distribution of Income Among World Citizens: 1820-1990", *American Economic Review*, por aparecer.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): "Globalización y Desarrollo", Santiago, abril.

——— (2000a): "Equidad, desarrollo y ciudadanía", Bogotá, D.C., *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega*.

——— (2000b): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación (LC/G.2096)*, Santiago de Chile.

——— (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio.

CEPAL/IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997): *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, San José, Costa Rica.

Collier, Paul y Jan Willem Gunning (1999): "The IMF's Role in Structural Adjustment", *Economic Journal* 109, noviembre.

Cornia, Giovanni Andrea (1999): "Liberalization, Globalization and Income Distribution", *Working Papers*, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.

Council on Foreign Relations (1999): *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture*, Carla A. Hills y Peter G. Peterson

(chairs), Morris Goldstein (Project Director), Washington, D. C., Institute for International Economics.

Crow, John W., Ricardo H. Arriazu y Niels Thygesen (1999): *External Evaluation of Surveillance Report*, IMF, Washington, D. C., junio.

Domínguez, Jorge I. y Susan Kaufman Purcell (1999): “Political Evolution in the Hemisphere”, en Albert Fishlow y James Jones (eds.): *The United States and the Americas: A Twenty-first Century View, The American Assembly*, Columbia University, Nueva York, W.W. Norton & Company.

Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1989): *Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru*, Washington, D.C., NBER.

Feldstein, Martin (1998): “Refocusing the IMF”, *Foreign Affairs*, vol. 77, Nº 2, marzo/abril.

Ffrench-Davis, Ricardo (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, CEPAL/McGraw-Hill Interamericana.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Policy Development and Review Department, febrero.

Ganuzo, Enrique, Lance Taylor, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos (eds.). (2001): *Liberalización, desigualdad y pobreza. América Latina y el Caribe en los noventa*, Eudeba, Universidad de Buenos Aires/PNUD/CEPAL, Editorial Universitaria de Buenos Aires

Ganuzo, Enrique, Arturo B. León y Pablo F. Sauma (1999): *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL/UNICEF, octubre.

Ganuzo, Enrique, Lance Taylor y Samuel Morley (1998): *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina*, PNUD/CEPAL/BID, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.

Gilbert, C., A. Powell y D. Vines (1999): “Positioning the World Bank”, *Economic Journal* 109, noviembre.

Grupo de los 24 (1999): *Communiqué*, Washington, D.C., septiembre 25.

Helleiner, Gerry (2000): “External Conditionality, Local Ownership and Development”, *Transforming Development*, Jim Freedman (ed.): Toronto, University of Toronto Press.

Köhler, H. (2000): *Address to the Board of Governors of the IMF*, Praga, FMI, 26 de septiembre.

Köhler, H. y J. D. Wolfensohn (2000): “The IMF and the World Bank Group: An Enhanced Partnership for Sustainable Growth and Poverty Reduction”, Washington, D.C., septiembre.

Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, eds. (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, marzo.

Lahera, Eugenio (2002): *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Breviarios, Fondo de Cultura Económica.

Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002): “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts”, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

Lustig, Nora, Omar Arias y Jamele Rigolini (2001): “Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad”, preparado para el *Seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*, evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto.

Marfán, Manuel (2003): “Fiscal Policy Efficacy and Private Deficits: A Macroeconomic Approach”, CEPAL, por aparecer.

Marín, Manuel (1999): “Integración y cohesión: la experiencia europea”, documento preparado para la *VI Reunión del Círculo de Montevideo*, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.

Meltzer, Allan H. (chair) et al. (2000): *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., marzo.

Morley, Samuel (2000): *La distribución de ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

Moulian, Tomás (2000): *Socialismo del siglo XXI: La quinta vía*, Santiago, Editorial LOM.

Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*, Tokyo, McGraw-Hill.

Naciones Unidas (2002): “El Consenso de Monterrey”, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, marzo (www.un.org).

————— (2001): *Social Dimensions of Macroeconomic Policy*. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations, Santiago de Chile.

————— (1999): *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, noviembre.

Ocampo, José Antonio (2003): “Luces y sombras en las reformas estructurales de América Latina”, Santiago, CEPAL.

————— (2001): “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.

————— (1992): “Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia”, *Análisis Político*, N° 17, Bogotá, septiembre-diciembre.

O’Donnell, Guillermo (2002): “Notes on the State of Democracy in Latin America”, preparado para el proyecto *The State of Democracy in Latin America*, PNUD, mimeo.

Palme, Joakim (2000): “Reevaluación del Estado de bienestar en los países nórdicos”, en H. Muñoz (comp.): *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones.

Persson, Torsten y Guido Tabellini (2002): *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Zeuthen Lecture Book Series, Cambridge, Mass., The MIT Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999): *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.

————— (1994): *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, Nueva York.

Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

Ramos, Joseph (1991): *Más allá de la economía: más acá de la utopía*, Santiago, CIEPLAN.

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001): “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.): Cambridge, MIT Press.

Rodrik, Dani (2001): “Development Strategies for the Next Century”, documento preparado para la Conferencia *Development theory at the threshold of the twenty-first century*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

————— (1999): *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work, Policy Essay, N° 24*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).

————— (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

Ros, Jaime (2000): *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, September.

Saiegh, Sebastian y Mariano Tommasi (eds.) (1998): *La nueva economía política*, Buenos Aires, EUDEBA.

Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*, Nueva York.

Stiglitz, Joseph A. (2002): *Globalization and its Discontents*, New York, W.W.Norton.

————— (1999): “The World Bank at the Millennium”, *Economic Journal*, 109, noviembre.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997*, (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.D.8.

Williamson, John (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

■ *Los resultados de las recomendaciones y los programas del FMI durante la última década han sido desastrosos para la región en materia de crecimiento, estabilidad social y política e igualdad en el ingreso. Los latinoamericanos tienen la percepción de que sus gobiernos no están reflejando la voluntad del elector promedio y de que las decisiones relevantes en materia económica pasan por lejanos centros de poder, como Washington. Esta opinión, fundada en los hechos, atenta contra el desarrollo democrático en la región. Para contrarrestar estos procesos negativos, las democracias deberían, entre otras cosas, mejorar los flujos de información y evitar el monopolio de los medios de comunicación.*

JOSEPH E. STIGLITZ

Premio Nobel de Economía 2001. Es profesor de Economía, Empresa y Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia. Además de enseñar en las Universidades de Yale, Princeton, Oxford y Stanford, ocupó el cargo de Economista Principal del Banco Mundial. De 1993 a 1997, presidió el Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos.

Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas

JOSEPH E. STIGLITZ

Las políticas que promueven las entidades financieras internacionales y la forma en que interactúan con los gobiernos del mundo en desarrollo tienen un gran impacto sobre la condición de la democracia en estos países –algo especialmente significativo hoy para América Latina.

Lo primero que me llamó la atención al involucrarme con estas instituciones fue la enorme diferencia entre las políticas que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en algunos casos, el Banco Mundial (BM) impulsaban alrededor del mundo, y especialmente en América Latina, y lo que hacíamos en los Estados Unidos. Habiendo formado parte del gobierno del presidente Clinton, en muchos aspectos de corte socialdemócrata, y siendo los Estados Unidos el poder dominante en el FMI (y el único con poder de veto), me llamó la atención que sus políticas fuesen las opuestas a las que estábamos promoviendo en el gobierno federal.

Lo primero que me llamó la atención al involucrarme con estas instituciones fue la enorme diferencia entre las políticas que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en algunos casos, el Banco Mundial (BM) impulsaban alrededor del mundo, y especialmente en América Latina, y lo que hacíamos en los Estados Unidos.

Veamos algunos ejemplos. La misión del Banco de la Reserva Federal, como es sabido, es controlar la inflación y promover el crecimiento económico y el empleo. En un momento dado, un senador republicano, Connie Mack, propuso cambiar este mandato y reducirlo sólo al control inflacionario. Como presidente del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, la encontré una idea muy tonta. Sin embargo, le señalamos al presidente Clinton que ése podría ser un buen punto para atacar durante la campaña presidencial de 1996. En el momento en que éste la acogió, los republicanos “echaron pie atrás” y decidieron no volver a tocar el tema. La razón es obvia. No habría habido ningún debate. Todos en los Estados Unidos creen en ese triple mandato.

Sin embargo, en todas partes del mundo **el FMI insiste en que los bancos centrales se dediquen sólo a combatir la inflación**. Durante la crisis en Corea del Sur a fines de los 90, ésa fue una de las condiciones que se fijaron para otorgarle ayuda. Yo pregunté a qué se debía ello, ya que Corea del Sur no era un país que históricamente hubiese tenido problemas inflacionarios, y en esos momentos estaba en un 4%. La respuesta que recibí, una muy característica, fue: “es que siempre lo hacemos”. **El FMI y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos promueven objetivos que no aceptaríamos en nuestro país.**

Otro caso es el de **la privatización de los sistemas de pensiones**, algo promovido universalmente por el Fondo y el BM. En los Estados Unidos, el Partido Demócrata ha sido enfático en su oposición a privatizar el Sistema de Seguro Social. Yo entiendo que haya un debate sobre el tema, aunque creo que la otra parte está equivocada. Lo que sí es obvio es que, después de la debacle en el precio de las acciones en Wall Street en este último año, cualquier atracción política que pudiera haber tenido una privatización, aunque fuese parcial, del Seguro Social ha desaparecido. Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial no presentan ambas caras de la moneda, más bien son los campeones de la privatización de los sistemas de pensiones, en tanto en los Estados Unidos ello no se ha hecho, ni se va hacer en el futuro inmediato, entre otras razones porque el Seguro Social ha demostrado ser un sistema muy eficiente, que ha prácticamente eliminado la pobreza entre las personas mayores con costos de administración muy inferiores a los sistemas privados de pensiones.

Un tercer ejemplo es el de **la política fiscal**. En este punto, tanto los republicanos como los demócratas han estado de acuerdo en que, si es necesario tener un déficit fiscal para evitar una situación recesiva, hay que tenerlo. Sin embargo, en América Latina, la receta del FMI dice todo lo contrario. Cualquiera sea el país que acude al Fondo lo primero que le recetan es recortar el presupuesto, aun estando en recesión. Esto es especialmente irónico porque uno de los grandes triunfos del gobierno del presidente Clinton fue haber evitado la aprobación de un proyecto de reforma constitucional de los republicanos que habría hecho obligatoria la existencia de un presupuesto federal equilibrado –lo que habría puesto fin a la posibilidad de una política contra-cíclica en momentos recesivos–. Y nuestro argumento fue precisamente que una enmienda de esa naturaleza habría atado de manos al gobierno, impidiéndole llevar a cabo una política fiscal expansiva cuando fuera necesario. Sin embargo, en América Latina y en el resto del mundo, el FMI promueve la aplicación de políticas pro-cíclicas.

Tanto los republicanos como los demócratas han estado de acuerdo en que, si es necesario tener un déficit fiscal para evitar una situación recesiva, hay que tenerlo. Sin embargo, en América Latina, la receta del FMI dice todo lo contrario.

Un cuarto ejemplo es el de **la política industrial**. El gobierno del presidente Clinton fue un fervoroso partidario de ella, que, por cierto, tiene una distinguida y exitosa tradición en los Estados Unidos. La primera línea de telégrafo fue construida por el gobierno federal entre Washington y Baltimore en el siglo XIX y, más recientemente, la red Internet también surgió a partir de un programa del gobierno. Y aunque puede sonar curioso hablar de una política industrial en relación con la agricultura, la verdad es que en el siglo XIX, cuando los Estados Unidos era un país fundamentalmente agrícola, los aumentos de productividad se debieron en buena medida a la acción del Servicio de Extensión Agrícola creado en 1863.

Mi colega Michael Boskin, quien fue presidente del Consejo de Asesores Económicos del presidente Bush (padre), solía argumentar

que no hacía ninguna diferencia si Estados Unidos producían *computer chips* o *potato chips*, y que había que dejar que el mercado decidiese. Pero nosotros sí pensamos que existe una diferencia. El presidente Clinton siempre decía que debíamos tener una visión más allá del mercado –entre otras razones para una promoción selectiva de la próxima generación de la red Internet, por ejemplo–. Sin embargo, tanto el Fondo como el BM se han opuesto tajantemente a la aplicación de políticas industriales en el resto del mundo.

Tanto el Fondo como el BM se han opuesto tajantemente a la aplicación de políticas industriales en el resto del mundo.

Un quinto ejemplo es el de **la política tributaria**. El gobierno del presidente Clinton se opuso fuertemente al establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Estados Unidos y a un impuesto de tasa única (*flat tax*), porque no son progresivos. Un componente esencial de una política tributaria democrática es que los sectores más acomodados deben pagar más. Y la característica definitoria del IVA es que es proporcional. Uno puede jugar un poco con esto y eximir algunas categorías, pero sigue siendo un impuesto proporcional. Y peor aun para los países como los latinoamericanos, es un impuesto proporcional que grava el sector formal de la economía, que es precisamente el que uno quiere impulsar como parte del proceso de desarrollo. Sin embargo, el IVA es otro de los “caballitos de batalla” favoritos del FMI. Dado que sólo lo pagan unos pocos, esto introduce profundas distorsiones en el funcionamiento de la economía (Chile es una excepción a esta regla, ya que aquí hay un sistema tributario que funciona muy bien).

Un sexto ejemplo es el de **los sistemas contables, tanto para el sector público como para el privado**. Éstos afectan la forma en que concebimos el gasto, y las necesarias distinciones entre inversión y consumo. Y aquí el FMI hace una distinción flagrante en la forma en que trata a los países europeos y a los de África, Asia y América Latina. Mientras los balances de las empresas públicas en Europa no son considerados a los efectos de medir el déficit o superávit del presupuesto

fiscal, en los países en vías de desarrollo sí lo son. Ello introduce profundas distorsiones en el funcionamiento de estas economías, que llevan a perder oportunidades de inversión y a presionar por privatizar estas empresas, por rentables que sean.

Y en materia de prácticas contables del sector privado encontramos algo similar. En ocasión de la crisis asiática, el secretario y el subsecretario del Tesoro, Robert Rubin y Lawrence Summers fueron muy críticos del tipo de contabilidad que llevaban países como Corea del Sur y Tailandia. Sin embargo, en los Estados Unidos, el Departamento del Tesoro se opuso muy fuertemente a la recomendación del Consejo de Asesores Económicos de incluir las opciones de acciones (*stock options*) para ejecutivos dentro del balance contable de las empresas. Sabíamos perfectamente las profundas distorsiones que el no hacerlo introducía en el mercado, llevando a sobreinvertir en las compañías de telecomunicaciones y otras de la así llamada “nueva economía”, con las consecuencias que estamos viendo ahora que ha “explorado la burbuja”.

Un incidente que no tuvo toda la atención que merecía fue el rescate de una empresa privada por parte del gobierno federal. Esta empresa tuvo como uno de sus socios mayoritarios a un ex vicepresidente del Banco de la Reserva Federal. Fue la “Fed” la que orquestó este rescate, y algunos de los principales ejecutivos que pusieron el dinero para este rescate tenían opciones de acciones en sus propias empresas. Éstas son cuestiones muy reales de *governance* corporativo que apuntan a fuertes conflictos de interés.

Éstos son sólo algunos ejemplos de los enormes contrastes entre las políticas impuestas por el FMI y el BM y las políticas promovidas por el gobierno del presidente Clinton, que además reflejaban los valores democráticos en los Estados Unidos. No se trata de que yo piense que muchos de estos países deberán emular esas políticas, sino simplemente que deberían haber podido elegir, y no tener que sufrir la imposición de ciertas nociones por el FMI como si fueran *best practice*, cuando ni siquiera son seguidas en los propios Estados Unidos.

Creo también que la forma en que se promueven estas políticas menoscaba la democracia. El ejemplo más claro de ello es el del presidente Suharto de Indonesia en 1997, que tuvo que firmar una carta de intención con el FMI en la que traspasaba la soberanía económica

de su país. El Fondo impuso drásticos recortes presupuestarios, eliminando numerosos subsidios a bienes de primera necesidad en plena recesión económica. Nosotros, en el Banco Mundial, dijimos que eso llevaría a una revuelta popular en seis meses –que fue exactamente lo que ocurrió, y culminó con la caída de Suharto en mayo de 1998.

En Rusia, la Duma, elegida por el pueblo, no estaba muy entusiasmada con las políticas de shock impuestas por el Fondo, pero éste instruyó al presidente Yeltsin para que gobernara por decreto e ignorara la voluntad de los parlamentarios, con el argumento de que el país necesitaba un presidente fuerte porque el Parlamento no entendía lo que estaba ocurriendo. Para estos efectos, el apoyo popular mayoritario de la Duma era irrelevante.

Otro ejemplo de esta progresiva emasculación democrática se da en el caso de los Bancos Centrales. En América Latina, muchos están convencidos de que algunas áreas clave de la política macroeconómica deben ser entregadas a un Banco central independiente. Aquí nos encontramos con un problema difícil en la teoría democrática: ¿cómo incorporar la experiencia y cómo limitar las consecuencias del populismo y sus excesos? Tanto el FMI como el BM han promovido muy decididamente la noción de que los Bancos Centrales deben ser independientes. Esto significa entregarle una de las áreas centrales de la política económica a un determinado grupo que no tiene que responderle políticamente a nadie.

Un problema difícil en la teoría democrática: ¿cómo incorporar la experiencia y cómo limitar las consecuencias del populismo y sus excesos?

Además, no hay evidencia alguna de que los países que tienen un Banco Central independiente posean tasas de crecimiento más alto, o menor desempleo, o una mejor distribución del ingreso. Lo único en que sí tienen mejores resultados es en controlar la inflación; pero si ni siquiera hicieran eso realmente habría un problema.

Con todo, lo notable es que **la noción de que los Bancos Centrales deben ser independientes ha pasado a ser aceptada casi universalmente.**

Y muchas personas confunden independencia con representatividad, algo muy diferente. La verdad es que esta independencia en muchos casos ha significado que estas entidades sean controladas en la práctica por personeros de la comunidad financiera con intereses particulares, si bien hay excepciones, como el caso de Colombia, donde los que predominan en su Consejo son ex académicos. Algunos países tienen disposiciones específicas para tomar resguardos en esta materia.

Suecia tiene un Banco Central independiente, pero es representativo –los sindicatos están representados en él–. Prevalece la idea de que no hay buenos economistas en el sindicalismo, pero éste es un profundo error; lo que pasa es que no representan necesariamente los mismos puntos de vista de un banquero de Wall Street. El punto a subrayar es **que no basta que las instituciones sean independientes, sino también es necesario que sean representativas.**

Un tercer punto, vinculado al anterior, es el que estamos viendo con horror en Brasil hoy [justo antes de las elecciones presidenciales de 2002]: **la pérdida de soberanía respecto de los mercados internacionales de capital.** Si éstos deciden que no les gusta un determinado candidato a la presidencia, lo ponen en jaque, y así incrementan fuertemente el índice de riesgo país. En ocasiones en que las diferencias en las encuestas entre dos candidatos no son muy grandes, los mercados de capitales pueden inclinar la balanza en una dirección o en otra, una manera muy peculiar de ejercer la democracia.

El FMI gusta decir que la apertura de la cuenta de capitales en los países en vías de desarrollo los disciplina. Esto suena muy bien hasta que uno piensa si éste es el tipo de disciplina que a uno le gustaría tener. Un principio elemental de la disciplina es que ésta no sea ejercida en forma aleatoria, ya que, de ser así, no modifica comportamientos, que es de lo que se trata el “disciplinar” a alguien. Un principio fundamental en esto es que exista una clara vinculación entre conductas que se estiman equivocadas y la sanción correspondiente. Sin embargo, toda la evidencia nos indica que, lejos de actuar en forma predecible y sistemática, los mercados de capitales lo hacen en forma aleatoria y al azar, sancionando casi por igual a los “buenos” alumnos y a los “malos”.

Por otra parte, otro factor importante que le exigimos a quien nos quiera disciplinar es que lo haga en función de nuestros mejores

intereses y nuestros más altos valores. De no ser así, vamos a ser castigados por motivos que nos parecerían injustificados. Hagamos el siguiente experimento mental. Asumamos que tenemos una fuerza laboral no capacitada que puede desplazarse libremente. Que si no tiene buenos colegios, un medio ambiente limpio y no contaminado y buenas condiciones de trabajo se podría mudar a otra parte. Si ello fuese así, aplicaríamos políticas sociales muy distintas. Esto sí sería disciplina, pero una muy distinta de la que imponen los mercados internacionales de capitales.

Sin embargo, toda la evidencia nos indica que, lejos de actuar en forma predecible y sistemática, los mercados de capitales lo hacen en forma aleatoria y al azar, sancionando casi por igual a los “buenos” alumnos y a los “malos”.

La verdad es que la liberalización de los mercados de capital que hemos visto en los últimos años no refleja los intereses de las empresas, sino los de los especuladores a corto plazo. A aquellos que invierten a largo plazo –a diez o quince años– esta inestabilidad, asociada con la plena apertura de las cuentas de capitales, no hace sino perjudicarlos. Hay distintos intereses en el mundo empresarial, y lo que ha hecho el FMI es promover ciertos intereses financieros particulares.

La verdad es que la liberalización de los mercados de capital que hemos visto en los últimos años no refleja los intereses de las empresas, sino los de los especuladores a corto plazo.

El FMI siempre ha dicho que no se mete en temas como la democracia porque sus estatutos no se lo permiten. Sin embargo, **lo interesante es cómo definen lo que es economía y lo que es política.** Las privatizaciones, por ejemplo, son definidas como medidas económicas, no políticas. En realidad, todo lo que quieren hacer lo definen

como economía, y lo que no les interesa hacer, como política. La reforma agraria es un buen ejemplo de esto último.

En todas partes, el FMI se opone a impuestos y medidas que de alguna manera castigan al productor, como por ejemplo impuestos a las exportaciones, con el argumento de que son ineficientes y distorsionan la actividad productiva. Sin embargo, en países con alta concentración en la propiedad de la tierra, muchos en Asia, África y América, es común que los terratenientes entreguen el cultivo de sus tierras a un mediero, al que le cobran como pago la mitad de su cosecha, de hecho un impuesto de un 50%. ¿Y esto no es ineficiente? Sin embargo, la redistribución de la tierra es considerada un tema tabú y “político” por el Fondo.

Con todo, algunas cosas están cambiando. Durante muchos años la corrupción era considerada un tema político, y por ende, intocable. El presidente del BM, James Wolfensohn, bromeaba de que se trataba de la palabra “c”, porque ni siquiera se podía mencionar, aunque obviamente tenía un efecto en las economías. De hecho, fue el mismo Wolfensohn el que puso el tema sobre el tapete en el Banco. Hicimos una serie de estudios al respecto y concluimos que, en realidad, era un tema económico debido a su gran impacto en el crecimiento económico, así como en otros aspectos sociales.

Después de ello, el FMI comenzó a hablar de corrupción en forma selectiva. Cuando en un país pequeño sin importancia estratégica (como Kenia) se observaron síntomas de corrupción, dejaron de prestarle. Sin embargo, cuando ello ocurrió en un país como Rusia, en que se cometieron desfalcos a gran escala, el Fondo “miró para el costado”. Rusia recibió un préstamo de cinco mil millones de dólares, y al poco tiempo aparecieron cinco mil millones de dólares en una cuenta bancaria misteriosa en Chipre. Se llamó la atención al Fondo sobre ello, y la respuesta fue que ése no era dinero del Fondo, como si el dinero no fuese fungible, y estas transferencias no fuesen electrónicas.

El punto es que hay una enorme discrecionalidad en definir lo que es político y lo que es económico. Y **el FMI ha impulsado la noción de que existe un “paquete” de políticas que es el mejor para todos. De ser así, todos podríamos aplicarlo, y la política como tal sería muy aburrida, porque habría poco o nada que decidir. Estaría todo en manos de los tecnócratas.**

Sin embargo, todos sabemos que eso no es así. El primer capítulo de cualquier texto introductorio de economía habla de opciones (*trade-offs*), pero en el lenguaje del FMI no hay tal cosa. En los hechos estas opciones implican que la implementación de ciertas políticas produce resultados donde hay “ganadores” y “perdedores”, esto es, que algunos se benefician de ellas, y otros se perjudican.

En la economía moderna hay que hablar sobre riesgos. De hecho, no sabemos mucho de estas cosas y uno habla sobre quién asume estos riesgos y quiénes no lo hacen. Pero en el mundo del FMI no hay tal cosa como *trade-offs*. Hay un paquete de políticas a aplicar, ésa es la “receta” del Fondo y punto.

De lo que se trata, en el fondo, es de una economía autoritaria. Decir que hay una sola manera de hacer las cosas es, por definición, autoritario. El poder elegir es parte de la democracia. Aquellos que tienen niños saben que éstos prefieren que se les permita elegir entre distintas opciones, aunque uno crea saber lo que es mejor para ellos. Y el presentarle al mundo una sola política, como la única aceptable, menoscaba la democracia.

Decir que hay una sola manera de hacer las cosas es, por definición, autoritario. El poder elegir es parte de la democracia.

En materia de gobernabilidad, por ejemplo, un área clave es el papel del Banco Central, algo que requiere un debate nacional en el país, y no una decisión del FMI. En aquellos países con una historia de inflación, es posible que un Banco Central independiente sea una forma de mostrar la voluntad de erradicarla. Para aquellos que no la han sufrido, la situación puede ser distinta. Y así como algunos pueden optar por algo diferente, otros también pueden asumir la cuestión adicional de la representatividad.

Otro aspecto es el de las quiebras. Cuando en 1997 surgió la crisis asiática, el mundo entero reconoció la importancia de la existencia de mecanismos y disposiciones adecuadas para enfrentarlas. Sin embargo, el FMI lo tomaba como si fuera un tema estrictamente tecnocrático que se pudiera delegar en manos de unos pocos funcionarios.

La verdad es que eso no es así. Y déjenme darles un ejemplo: en Estados Unidos, muchos de nuestros hijos, al cumplir catorce años, reciben una tarjeta de crédito de un banco, por ejemplo el Citibank, diciéndoles que son personas dignas de crédito, y ofreciéndoles una tarjeta con una línea de crédito de hasta 5.000 dólares. Uno debe correr al buzón e interceptar esta correspondencia antes de que llegue a manos del adolescente. Porque si uno llega tarde, y esa tarjeta comienza a ser usada por alguien que nunca ha ganado un centavo, lo que puede pasar es que el joven se endeude de por vida, pues con intereses del 18% o 24% esa deuda fácilmente puede llegar a sumar 40.000 dólares al momento de terminar la universidad.

Mucha gente piensa que en situaciones como ésta fueron los bancos los que cometieron el error, y que ellos son los que deberían pagar. En todo caso, el punto es que en los Estados Unidos hubo un debate sobre este tema, en relación con el carácter que debe asumir la legislación en materia de quiebras. Sin embargo, esto no habría sido evidente de haber escuchado al FMI, que considera que la legislación sobre quiebras debe ser pro-acreedor y punto. Es posible que tengan razón, pero mi punto es que éstas y otras cuestiones merecen un debate nacional informado y no la simple imposición de un solo punto de vista, por importante e informado que éste sea.

Por otra parte, nada de esto debería sorprender, ya que **ni el FMI ni el BM son modelos de instituciones democráticas, pese a ser instituciones públicas destinadas a generar acciones colectivas.** Ellas pueden obtener legitimidad por dos vías: una es la vía de los resultados y la otra es la del proceso de toma de decisiones. Los resultados hablan por sí mismos, y el desempeño del Fondo en esto ha sido lamentable, y es percibido como tal. Si como resultado de las “recetas” del FMI el crecimiento en América Latina en la última década hubiera sido de un 10%, las conclusiones podrían ser diferentes. Pero no es el caso.

Y esto nos lleva al segundo punto: **los resultados de las recomendaciones y los programas del Fondo no sólo han sido desastrosos en materia de crecimiento, sino también en lo que se refiere a mayor estabilidad social y política y a igualdad en el ingreso.** En América Latina esto hoy debería ser evidente.

Y si los resultados dejan mucho que desear, lo mismo puede decirse del proceso de toma de decisiones. Éste no es transparente, y

los derechos de voto están lejos de responder a principios democráticos. ¿Qué se diría en los Estados Unidos si adoptáramos el principio de “un dólar, un voto”? Se reirían de nosotros. ¿Y si se adoptara ese principio al menos para todos los asuntos económicos, entonces Bill Gates tendría 80.000 millones de votos, y el que vive en un ghetto, sólo un voto? No me puedo imaginar a nadie proponiendo un sistema de esa índole, pero ése es el sistema que tenemos en los organismos financieros internacionales. Y es peor que eso, porque muchos de los derechos de voto tienen que ver con el poder económico que se tenía en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial. Y por ello hay un solo país que tiene veto, lo que menoscaba la legitimidad de las instituciones.

¿Qué se diría en los Estados Unidos si adoptáramos el principio de “un dólar, un voto”? Se reirían de nosotros.

Y como si esto no fuese suficiente, cabe señalar que, por buenos que sean, los ministros de Hacienda no representan a todo el país. Ello, desde luego, es muy cierto en los Estados Unidos, donde el Tesoro promueve políticas a las que muchos se oponen (y el presidente se opondría también, si supiera lo que estuvieran tramando). Y el sistema de votación en el FMI es especialmente perverso. Porque los gobernadores de los Bancos Centrales no son políticamente responsables ante nadie, lo que genera un círculo que algunos llamarán virtuoso y yo, vicioso. Y el FMI promueve activamente la independencia de los Bancos Centrales, lo que los sustrae del control y del escrutinio público.

Además, el Fondo se resistió a toda discusión pública sobre sus políticas. Incluso se ha negado a su discusión interna. Estando yo en el BM, éste asignó 10.000 millones de dólares como parte del “paquete” de rescate de Corea del Sur, y supuso que tendría algo que decir sobre cómo se gastarían estos fondos. Pero el FMI nos dijo que no, que sólo escucharía al Departamento del Tesoro, que no podía escuchar al BM y al Tesoro al mismo tiempo. Después tratamos de que se discutieran los términos en que se había acordado el “paquete” de

ayuda, ya que sabíamos que otros países iban a tener crisis parecidas y queríamos entender las políticas que se estaban aplicando. Pero el Fondo no se avino a tener discusiones internas sobre estos temas, incluso *a posteriori*, a no ser que nos comprometiéramos a no hacerlas públicas, a lo que nos negamos. Quisieron utilizar esto para reducir incluso la transparencia del BM, y, por principio, decidimos no ser partícipes de ello.

Quisiera también retomar otros temas vinculados al funcionamiento de la democracia en América Latina. **En la región existe la percepción de que los gobiernos de alguna manera no están reflejando la voluntad del elector promedio.** El miedo tradicional ha sido que en democracia el ciudadano promedio, que no tiene gran riqueza, vaya a utilizar los mecanismos democráticos para quitársela a los que sí la tienen. En la práctica, sin embargo, muchas veces ocurre lo contrario, las transferencias de recursos son de los pobres hacia los ricos. En los Estados Unidos vemos esto todo el tiempo. El año pasado el Congreso derogó el impuesto a la herencia, que era pagado sólo por 800 familias (aquellas que heredan más de 2 millones de dólares). Y hubo propuestas de subir ese límite a 10 millones de dólares, lo que habría reducido ese ya pequeño universo aun más, pero en definitiva se decidió eliminarlo del todo.

En la práctica, las transferencias de recursos son de los pobres hacia los ricos.

Y la estructura tributaria de un país refleja sus valores. Eliminar el impuesto a la herencia es perpetuar desigualdades e inequidades. A su vez, elimina el poderoso incentivo de donar parte de esas fortunas con fines filantrópicos y benéficos, contribuyendo al desarrollo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) fuertes, que son las que hacen una sociedad civil vibrante y dinámica. Sin embargo, para no tener que asumir la pérdida de ingresos contables que esto significaba para el Tesoro de los Estados Unidos, se eliminó sólo por un año, en el entendido que al año siguiente se haría lo mismo nuevamente. Éstas son prácticas contables deleznable.

Otro tema crítico es el de la gobernabilidad corporativa, la cual puede arrojar luz también sobre cuestiones de gobernabilidad pública. En principio, se supone que el máximo ejecutivo de una empresa refleje los intereses de los accionistas y de otras partes involucradas en la compañía (trabajadores, proveedores, etc.). Sin embargo, eso no siempre ocurre, y los ejecutivos ponen sus propios intereses por encima de los de los accionistas. Yo escribí sobre esto hace quince o veinte años, pero, en el pasado reciente, hemos visto cómo este tema ha surgido nuevamente a la palestra en los casos de Enron, Worldcom y otros.

¿De dónde surge el problema? Ocurre porque hay una brecha entre la persona que debe tomar la acción y la persona en cuyo interés se supone que esté trabajando. Es un problema de información. Si tuviéramos información perfecta, no delegaríamos la responsabilidad de tomar la decisión al gerente corporativo. Y en el momento en que delegamos, creamos autonomía, y con ello la posibilidad de que alguien actúe en interés propio, en lugar del interés de aquellos que representa. Y los mecanismos de control son muy limitados. En el caso de las corporaciones, es bien conocido que los accionistas disponen de medios muy escasos para verificar lo que está haciendo la gerencia. Y una de las razones para ello es el concepto de bien público. Es decir, si yo trabajara duro para asegurarme que la gerencia defienda los intereses de todos los accionistas, mi único beneficio sería el 1% o el 0,1% por mayores dividendos, o mayor valor accionario que me correspondiera según mi portafolio accionario. **Más allá del problema de información, entonces, tenemos un problema de acción colectiva.**

Quiénes deberían asumir ese papel son los bancos, que prestan dinero a las empresas, y deberían velar para que éste se invirtiera adecuadamente. Sin embargo, el mismo problema de gobernabilidad ha comenzado a aparecer en el sector bancario. Éstos tienen el mismo interés en tener informes contables inexactos que tienen las empresas –también son corporaciones que están en un tipo de negocio en el cual pueden beneficiarse, como se han beneficiado los ejecutivos de Enron y de Worldcom, al ocultar información al público y a los accionistas.

Esto también ocurre en el sector público, con la así llamada “**ciudadanía de baja intensidad**”, que actúa en forma no comprometida.

Cuando un gobierno socialdemócrata actúa igual que uno conservador, el votante tiene todo el derecho a preguntarse: ¿para qué votamos entonces? Al tratar de incluir a todos, los políticos muchas veces terminan alienando y desilusionando a una parte importante del electorado. Este bajo nivel de compromiso lleva a una pobre supervisión, tanto de los ejecutivos de las empresas como de las autoridades políticas, que se traduce en bajos niveles de gobernabilidad pública y corporativa.

Cuando un gobierno socialdemócrata actúa igual que uno conservador, el votante tiene todo el derecho a preguntarse: ¿para qué votamos entonces? Al tratar de incluir a todos, los políticos muchas veces terminan alienando y desilusionando a una parte importante del electorado.

¿Qué hacer? ¿Hay algunas medidas que se puedan tomar al respecto?

La primera de ellas es producir estructuras institucionales diseñadas para aumentar la efectividad de la democracia y bajar los costos de la participación.

Alguien señaló que las instituciones existentes en América Latina no ayudan a tener gobiernos efectivos. El sistema presidencial involucra todo tipo de equilibrios y pesos y contrapesos (*checks and balances*), esencialmente diseñado para evitar que se tomen acciones. Se trata, en el fondo, de un sistema muy atractivo para sociedades muy desiguales en que un gobierno que refleje los intereses y deseos del elector promedio debería propender a redistribuir el ingreso, pero dados estos pesos y contrapesos se ve impedido de hacerlo. En este contexto, un cambio en las instituciones existentes es imperativo. Los regímenes parlamentarios pueden ser tal vez más adecuados para producir gobiernos mayoritarios que podrían llevar a cabo sus programas con efectividad.

Sin embargo, cambiar las instituciones es un proceso largo y complejo. Una manera algo más sencilla de avanzar en esta materia es mejorando los flujos de información. En los Estados Unidos el “Freedom of Information Act” (FOIA) ha sido muy importante. Ha

permitido establecer, por ejemplo, quiénes participaron en las reuniones en la Casa Blanca, en las que se diseñó la nueva política energética estadounidense en el gobierno del presidente Bush; se llegó a la conclusión de que fueron representantes de las propias empresas del sector. Ello es clave, pues inhibe la acción del gobierno en muchas áreas. La transparencia es el mejor antídoto contra los abusos.

No obstante, no hay ley alguna que permita tener acceso a la información respecto de lo que se decide en el FMI o en el BM. Peor todavía: es difícil aun para el propio Congreso de los Estados Unidos saber lo que ocurre allí. Les doy un ejemplo. El Congreso adoptó una resolución diciendo que, en estas instituciones, por ejemplo, los Estados Unidos no votarían a favor de proyectos diseñados para recuperar costos por medio de cobrarles a niños indigentes por su escolaridad. La razón para esto es simple. Existen fuertes evidencias que señalan que la reducción del analfabetismo trae tales beneficios que es contraproducente ponerle trabas. Sin embargo, al poco tiempo, el representante de los Estados Unidos en el BM votó a favor de un proyecto en el que se les cobraba a los niños por asistir a la escuela. Esto no habría trascendido si no fuese porque una ONG filtró la información. Interpelado por el Congreso, el representante dijo: “En el futuro no lo volveré a hacer”, pero ello nos indica las enormes limitaciones de estas instituciones desde el punto de vista democrático.

Otro aspecto en relación con esto tiene que ver con los medios de comunicación como tales. Lo primero alude a la necesidad de evitar la concentración de la propiedad de éstos. La competencia funciona, y es importante evitar los monopolios. En el gobierno del presidente Clinton, cuando hubo que reformar las leyes de telecomunicaciones, nos preocupamos mucho. Sin embargo, cuando el FMI fue a Rusia a aplicar su política de shock, jamás se preocupó de evitar la concentración de los medios, su única prioridad era privatizarlos a como diera lugar. El resultado fue que las estaciones de televisión terminaron en manos de uno o dos individuos, que usaron ese poder para reelegir a Boris Yeltsin. Y en la Rusia de hoy hay una tremenda desilusión con la prensa libre. Se dice que “antes teníamos sólo la visión del Partido Comunista ahora, tenemos la visión del Partido Comunista y la de la Mafia”.

Un tema vinculado con el anterior es el del financiamiento de las campañas políticas. Un minuto en la televisión es más importante que una hora en el Parlamento. Y cuando la TV está en manos privadas es muy caro pagar el minuto. Un amigo mío sueco, que se dedica a la política, se convirtió en cocinero gourmet y tiene un programa de TV. Con ello aparece en pantalla y logra avisarse gratuitamente en ese medio, si bien a costa de una gran cantidad de su propio tiempo. Pero lo que quiero subrayar es que, si hay algo que corrompe el proceso democrático, es la búsqueda de fondos para pagar el tiempo de publicidad televisiva. Y hay una respuesta para ello: dado que el espectro que se usa, tanto para la radio como para la TV, es público, el público debería poder usarlo de la manera que estimara más conveniente.

Existe una cierta visión que dice que hay que dejar que el mercado lo determine todo. Sin embargo, hay ciertas cosas que no queremos que las determine el mercado. Los votos son una de ellas. El uso del espectro en las telecomunicaciones es otro. Éste debe usarse para fines públicos, no para que el gobierno transmita propaganda, sino para que los partidos y candidatos tengan espacio para presentar sus propuestas en las campañas electorales. Ello disminuiría la influencia de los intereses especiales, particularmente si significa que las contribuciones que hagan sean públicas.

Existe una cierta visión que dice que hay que dejar que el mercado lo determine todo. Sin embargo, hay ciertas cosas que no queremos que las determine el mercado. Los votos son una de ellas. El uso del espectro en las telecomunicaciones es otro.

El gobierno también debería tomar medidas para favorecer el establecimiento y accionar de las ONG, ya que éstas expresan las inquietudes de la sociedad civil: se trata de voces colectivas que expresan acciones colectivas y permiten enfrentar los problemas de manera más balanceada.

Y así como los intereses juegan un rol importante en el proceso político, también lo hacen las ideas. La escuela de Chicago y el

Consenso de Washington tuvieron un gran impacto, porque sus ideas eran muy poderosas y muy simples. Desafortunadamente estas ideas han perdido su poder porque sus predicciones demostraron ser erróneas. Es por ello que resulta crucial la articulación de un conjunto de ideas alternativas, planteadas en forma simple y accesible. Para que lleguen a la ciudadanía deben ser fácilmente entendibles. Y aquí hay un papel clave para políticos que puedan transmitir este mensaje alternativo, algo que no ha ocurrido hasta el momento.

La escuela de Chicago y el Consenso de Washington tuvieron un gran impacto, porque sus ideas eran muy poderosas y muy simples. Desafortunadamente estas ideas han perdido su poder porque sus predicciones han demostrado ser erróneas.

Por ejemplo, la visión en la mayor parte del mundo es que Chile es el gran éxito del así llamado Consenso de Washington, algo que ha sido usado para promover los supuestos logros de este último. El FMI usa permanentemente el caso de Chile para promover sus políticas, diciéndoles a los países que si hacen lo que les dice el Fondo van a obtener resultados como los de Chile. Ustedes pueden pensar que eso no es así, pero en un mundo globalizado eso no tiene mayor importancia. Si el resto del mundo piensa que eso es así, así será, a no ser que ustedes se encarguen de decir lo que verdaderamente ha ocurrido en Chile.

Algo similar ocurre con Suecia. Se trata del gobierno socialdemócrata más exitoso y popular de Europa. Todo indica que van a ganar ampliamente las próximas elecciones. Sin embargo, el FMI ha tratado de crear la imagen de que hace ocho años Suecia dejó atrás el Estado de bienestar. Esto es falso. Lo que hicieron fue simplemente reajustarlo. Por ejemplo, los beneficios de cesantía fueron disminuidos de un 80% a un 70% del sueldo que el trabajador tenía antes de perder su empleo. Pero sigue existiendo una red de protección social muy fuerte, mucha capacitación laboral y gran preocupación por el bienestar de las personas. Y en materia de innovación, Suecia ocupa uno de los primeros lugares del mundo. Tiene mayor penetración en la red de Internet que los Estados

Unidos. Y ambas cosas están vinculadas. Es precisamente debido a esta red de protección social que los suecos se pueden dar el lujo de ser más innovadores y de tomar riesgos.

Y si creemos en la filosofía que inspira la socialdemocracia, debemos ser más asertivos, no sólo para subrayar las fallas del Consenso de Washington, sino también para enfatizar los logros de enfoques alternativos.

Quisiera mencionar también un par de aspectos más específicos vinculados con América Latina. El primero de ellos es que resulta importante para la región no depender del FMI o del mercado internacional de capitales. Las implicancias de lo que estoy diciendo es que los países de la región deberían dejar de pedir préstamos. El costo de hacerlo es muy alto. ¿Qué quiero decir con esto? Que si uno compara los beneficios que se obtienen cuando entran los capitales con los costos que se pagan cuando éstos dejan el país, es indiscutible que los últimos exceden con mucho a los primeros.

Y si uno considera el análisis hecho, por ejemplo, por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en materia de flujos de capital hacia y desde la región, va a poder entender en buena medida las alzas y las bajas de las economías latinoamericanas. Hay razones teóricas para esta asimetría costo-beneficio. El problema es que el efecto de la salida de capitales es extremadamente disruptivo. Es muy tentador decir: tengo un gran proyecto, cuya tasa de retorno va a exceder con mucho su costo. Pero ello sólo será así si el capital se queda en el país. Si se llega a retirar, el costo será enorme, no sólo en términos económicos, sino también en cuanto a sus efectos políticos y su impacto en las instituciones democráticas.

Va a pasar un tiempo antes de que los países latinoamericanos puedan salir de su situación de endeudamiento. Algunos lo harán entrando en bancarrota y cesación de pagos. A veces se dice que si se hace eso se perderá para siempre el acceso al crédito. Eso es falso. Rusia lo hizo y a los dos años estaba de nuevo en el mercado de crédito. Pero el otro punto es que ustedes no deben hacer uso de estos créditos. Los mercados financieros les van a decir todo lo contrario, y van a tratar de convencerlos de que es bueno hacerlo, porque hacen dinero con ello. La verdad es que a los bancos les gusta prestar cuando las cosas están bien y cobrar cuando están mal. Y esto es entendible.

Lo que hay que tener claro son las consecuencias que esto ha tenido para América Latina. Ello ha forzado a los países de la región a adoptar políticas económicas pro-cíclicas y ha contribuido a la inestabilidad económica, a la pobreza y a la desigualdad. Es por ello que yo creo que es importante evitar los préstamos, especialmente del exterior. Esto implica que en ciertos casos habrá que restringir el gasto, pues de todas maneras eso habría que hacerlo más adelante de todas maneras. Y es mejor restringirlo ahora, y no tener que hacerlo más tarde, en medio de una crisis. Los gobernantes muchas veces tienen la visión de que en el futuro habrá otra persona a cargo, y que ella tendrá que enfrentar el problema, pero la actitud responsable es hacerlo ahora.

También quisiera apoyar los planteamientos que se han hecho en relación con la importancia de la solidaridad regional en las políticas económicas. En términos más generales, la globalización implica que la región puede mirar al resto del mundo de manera distinta. La distancia desde Europa no es mayor que desde Estados Unidos; la distancia desde Asia, medida en términos económicos, costos de comunicación, etc., es esencialmente la misma. Es por ello que uno puede usar la globalización para lograr un mayor equilibrio en las relaciones económicas internacionales y una mayor capacidad de negociación. Chile lo está haciendo ahora al negociar en forma paralela un acuerdo comercial con la Unión Europea y otro con los Estados Unidos, y los otros países de la región deberían hacer algo similar.

Más allá de ello, sin embargo, hay que entender que los Estados Unidos no va a ser un buen socio comercial. No va a haber un ALCA a no ser que Argentina y Brasil estén dispuestos a sacrificar mucho de su parte. **Ambos son grandes exportadores agrícolas y el proteccionismo en los Estados Unidos está en alza.** Los subsidios están aumentando, y no veo la posibilidad de ningún cambio en ello. Aun después de establecido el NAFTA, los Estados Unidos han seguido utilizando las medidas *anti-dumping* para proteger a sus productores. En ese sentido, el libre comercio con Estados Unidos ayudó poco o nada a las exportaciones de paltas y de tomates mexicanos, ni a sus camioneros. En cada área en que uno es exitoso, la presunción va a ser que la causa se debe a una competencia injusta.

No va a haber un ALCA a no ser que Argentina y Brasil estén dispuestos a sacrificar mucho de su parte.

Sin embargo, hay alternativas. Uno puede terminar con los mecanismos de *anti-dumping*, como lo han hecho Australia y Nueva Zelanda en su propio acuerdo de libre comercio, diciendo que no van a utilizar legislación de comercio internacional, sino más bien las leyes que promueven la competencia, para definir lo que son políticas comerciales justas al interior de esos países. Ahí está toda la legislación antimonopólica, que debe ser la que defina tanto las prácticas que son aceptables al interior de los países como en sus relaciones económicas con el exterior. Si se insiste en eso, bien vale la pena tener un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; pero si este punto no se puede poner en la agenda, no estoy seguro de que valga la pena seguir adelante.

Retomando el tema de la solidaridad regional: en este momento hay un proceso de vigilancia o supervisión que ejerce el FMI sobre los países de América Latina, lo que constituye una manera de presionar a países que tienen buenas políticas económicas. Ello se hace en referencia al artículo IV de los estatutos del Fondo. Sin embargo, **el artículo IV no tiene nada que ver con la vigilancia**, sino más bien expresa que ese país no está haciendo nada fuera de lo normal en sus políticas económicas. Éste es un caso clásico de cómo el Fondo extiende su mandato hacia áreas no contempladas en sus estatutos.

Hay un proceso de vigilancia o supervisión que ejerce el FMI sobre los países de América Latina.

Y este artículo IV tampoco es balanceado. Refleja una visión particular de la economía, un conjunto de preocupaciones con un determinado sesgo, y en muchos países en desarrollo tiene un impacto enorme. Cuando en los Estados Unidos el FMI usa el artículo IV para criticar alguna medida o situación, no le hacemos ningún caso. No tiene ningún efecto en los mercados de capital o en las políticas que aplicamos.

Cuando formé parte del Consejo de Asesores Económicos del Presidente, siempre sabíamos lo que el Fondo nos iba a decir. Su preocupación casi única y exclusiva era la inflación, aun en períodos en que la inflación era muy baja. Siempre estaban sugiriendo que subiéramos la tasa de interés. Si les hubiésemos hecho caso, no habríamos tenido el crecimiento y la expansión económica que tuvimos en los 90, ni la caída del desempleo a un 3,9%. El Fondo vivía señalando que si el desempleo bajaba del 6% íbamos a tener inflación. Sin embargo, ello no ocurrió.

En el Consejo habíamos hechos varios estudios sobre el tema y sabíamos que se estaban produciendo importantes cambios en la estructura de la economía que nos permitían proceder en forma distinta. Y los beneficios que obtuvimos gracias a ello fueron considerables. La delincuencia bajó considerablemente, así como el número de personas que recibieron asistencia social, todo ello gracias a la reducción en las tasas de desempleo y al grado en el cual la economía de los Estados Unidos en los 90 se aproximó al pleno empleo.

La CEPAL también podría jugar un papel importante en la región desarrollando una especie de red de vigilancia alternativa al FMI, haciendo a cada país recomendaciones basadas en una agenda económica más balanceada, y que reflejara los valores y el extenso conocimiento de la región, algo que podría hacer en conjunto con entidades como la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Un enfoque de esa índole pondría un mayor énfasis en políticas sociales y temas similares, que quedaron fuera de las perspectivas parciales del FMI.

Por mi parte, estoy promoviendo una “Iniciativa para un diálogo sobre políticas”, financiada por entidades suecas, canadienses y estadounidenses. Su propósito es impulsar la idea de que existen distintas visiones sobre las políticas económicas y sociales a aplicar en el mundo en desarrollo, de que hay opciones y *trade-offs*, que es importante que haya diálogos entre todos los sectores de la sociedad, no sólo entre los ministros de Hacienda y los presidentes de los Bancos Centrales.

Este tipo de debate puede darles mayor contenido y una mayor relevancia a la democracia y al debate democrático. No es admisible que mucha gente opine, como nos indican las cifras de las encuestas del PNUD y Latinobarómetro, que la democracia es irrelevante para resolver los problemas de la gente. Ello se debe en parte a que existe la percepción, no del todo errónea, de que las cosas fundamentales en

materia de política económica se deciden en Washington y no por medio de procesos democráticos. Es imperativo poner fin a esta situación a la brevedad.

Existe la percepción, no del todo errónea, de que las cosas fundamentales en materia de política económica se deciden en Washington y no por medio de procesos democráticos. Es imperativo poner fin a esta situación a la brevedad.

■ Recientemente el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó la nueva estrategia de modernización del Estado, que establece los grandes criterios y orientaciones programáticas para la acción del Banco en ese campo. En ese documento se señala algo que resulta particularmente pertinente para este informe del PNUD sobre el “Desarrollo de la democracia de América Latina”: “Históricamente ha existido en la región una relación inadecuada entre el Estado y el mercado, por una parte, y entre el Estado y los ciudadanos, por otra parte, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo”. Esas dos disfuncionalidades están íntimamente relacionadas y resultan inseparables. Como también lo está la vinculación causal entre democracia y desarrollo.

ENRIQUE V. IGLESIAS

Economista y diplomático uruguayo. Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), actualmente se encuentra en los inicios de su cuarto mandato. Fue ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay entre 1985 y 1988; secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1972 a 1985, y presidente del Banco Central del Uruguay entre 1966 y 1968.

Democracia y desarrollo: la política importa

ENRIQUE V. IGLESIAS

Un detenido diagnóstico del desarrollo de la región puede dar cuenta de **un crónico déficit democrático** que, frecuentemente, se ha traducido en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, amiguismo y, en casos extremos, de nepotismo, que han sido la expresión, a nivel del régimen político, de una **“captura” de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares (de un partido político, gremio, grupo económico, familia, o intereses regionales y locales)**. Esa suerte de “privatización perversa” del Estado, que estuvo en la base de los fenómenos de corrupción, ha conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación.

Por otra parte, y esto no es más que la otra cara de la misma moneda, esa “privatización perversa” de las instituciones y políticas públicas ha impedido que éstas puedan procesar, agregar y responder a las demandas del conjunto de los ciudadanos, explicando así tanto la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento como la deslegitimación de la política y las instituciones estatales.

Esa suerte de “privatización perversa” del Estado, que estuvo en la base de los fenómenos de corrupción, ha conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación.

El redescubrimiento de las instituciones y su eslabón perdido: la política

En los debates sobre el desarrollo hubo, en las últimas dos décadas, un redescubrimiento de la importancia de las instituciones. Este redescubrimiento ha sido alentado por los esfuerzos que se realizan para explicar las limitaciones en cuanto a los resultados esperados del proceso de reformas económicas impulsadas desde inicios de los años 80. Una buena formulación del razonamiento que condujo a destacar la importancia de las instituciones la hizo el profesor Dani Rodrik. “El descubrimiento de que los precios relativos importan mucho, y que por tanto, el análisis económico neoclásico tiene mucho que contribuir a la política de desarrollo, condujo por un momento a lo que quizá fue una excesiva atención a los precios relativos”.

La reforma de los precios –en el comercio exterior, los mercados de productos y del trabajo, las finanzas y los impuestos– fue, según Rodrik, el énfasis “de los reformadores de los 80, junto con la estabilidad macroeconómica y la privatización. Para los 90, el defecto del foco exclusivo en la reforma de los precios fue crecientemente evidente”. Agrega que “el encuentro entre la economía neoclásica y las sociedades en desarrollo ha servido para revelar el apuntalamiento institucional de las economías de mercado” porque, concluye, “ha resultado claro que los incentivos no trabajarían o generarían resultados perversos en ausencia de adecuadas instituciones”.

No hay duda de que ese énfasis en la importancia de las instituciones es apropiado. Sin embargo, desde la perspectiva tanto de este informe del PNUD sobre el desarrollo democrático como de la posición del BID que hemos citado, pero, lo que es aun más importante, desde la perspectiva de la experiencia histórica del desarrollo de la región, debe destacarse la importancia de la política, y más concretamente de la política democrática, con el objeto de tener un marco institucional y de incentivos apropiado para el desarrollo. En efecto, la política es la fibra más íntima que vincula instituciones y desarrollo, porque las instituciones sin considerar la política –y todos los elementos asociados a ella, como liderazgo, cultura, valores– son simples organizaciones. Hemos destacado esta conclusión en otras

ocasiones: si las instituciones importan para el desarrollo, y la política importa para las instituciones, entonces la política importa para el desarrollo.

La política es la fibra más íntima que vincula instituciones y desarrollo, porque las instituciones sin considerar la política –y todos los elementos asociados a ella, como liderazgo, cultura, valores– son simples organizaciones.

A superar el déficit democrático

Hasta muy recientemente, en el análisis de la relación entre política, instituciones y desarrollo, en América Latina se ha destacado exclusivamente el siguiente enfoque: la pobreza, la desigualdad y el bajo crecimiento son una amenaza para la democracia. Esto es, sin duda, correcto, y está en el centro de las preocupaciones actuales sobre el futuro democrático de la región. Pero, lamentablemente, no se ha prestado suficiente atención a la relación en sentido contrario: que la democracia es condición fundamental para impulsar el desarrollo y combatir la pobreza y la desigualdad.

Esa **relación de causalidad entre democracia y desarrollo se ha destacado** básicamente desde la siguiente perspectiva: la ausencia de democracia fue históricamente causa de tensiones e inestabilidad política lo cual afectó negativamente el crecimiento. Menos atención se ha prestado a las relaciones más estructurales entre democracia y desarrollo.

Primero, **la democracia es condición para la eficiencia de la relación entre Estado y mercado.** A mayor democracia es esperable menor “captura” de las políticas públicas por intereses particulares y, por lo tanto, intervenciones del Estado –en la formulación de políticas, asignación de recursos, ejercicios de regulación y supervisión– con mayor grado de neutralidad en relación con intereses particulares y, también, con menos sesgo antitécnico. Es decir, en un

contexto de efectiva política democrática es esperable un marco de incentivos alentadores de la competencia, la productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados.

Lo anterior tiene particular importancia en cuanto a la historia de la región. El déficit democrático que hemos mencionado y que ha conducido a intervenciones estatales ineficientes explica dos extremos recurrentes, y dañinos para el desarrollo, de la historia política de la región. Por un lado, atribuir a “**fallas del mercado**” por ejemplo la inequitativa distribución de los beneficios del crecimiento, lo que ha sido resultado de la referida “privatización perversa” de las políticas públicas por parte de intereses particulares. En esta falsa apreciación se han nutrido las posiciones populistas antimercado.

En el otro extremo, se ha atribuido a “**fallas del Estado**” por ejemplo la gestión ineficiente de recursos o la corrupción, lo que en verdad ha sido, por la misma “privatización perversa”, fallas del funcionamiento del sistema político. En esta también falsa apreciación se han alimentado las posiciones fundamentalistas antiestatales.

Segundo, la democracia es condición para tener altas tasas de ahorro e inversión productiva de largo plazo que, como se sabe, es uno de los mayores déficits económicos de la región. El ahorro y la inversión productiva de largo plazo requieren confianza y seguridad jurídica y política de largo plazo, lo cual no es posible cuando se esperan cambios bruscos en las reglas del juego, o la voluntad de los gobernantes está por encima de la voluntad de la ley, o las leyes se adaptan a intereses particulares de los gobernantes y/o grupos de influencia. Esto, también, ha formado parte del escenario histórico de la región.

Tercero, **la democracia es condición para la eficacia de la relación entre Estado y ciudadanos**. Es sabido que a mayor democracia mayor posibilidad de que las políticas públicas respondan a intereses sociales más amplios. En los países desarrollados la evidencia empírica, al respecto, es contundente, pero también esto explica que aquellos países de la región con mayor tradición y densidad democrática presenten mejores resultados en términos de cohesión social.

Legitimidad socioeconómica de la demanda democrática

Desde hace mucho tiempo ha existido, desde la perspectiva de los derechos humanos y las libertades civiles y políticas, una legitimidad política de la demanda democrática. El debate reciente, que esbozamos antes, significa que hay también una legitimidad social y económica de la demanda democrática. Esto explica que, como lo hemos venido haciendo desde hace una década y lo haremos con mayor intensidad a raíz de las nuevas orientaciones aprobadas por nuestros órganos de gobierno, en las agencias internacionales de desarrollo nos ocupemos más y más de la temática de la consolidación democrática en los países de la región.

En los últimos veinticinco años, regímenes democráticos han sido establecidos en todos los países de la región miembros del BID. Pero subsisten limitaciones y falencias que deben ser superadas para hacer el tránsito del régimen político democrático a sólidos sistemas de Estado de derecho democrático, lo cual implica desarrollo institucional y efectiva expansión de la ciudadanía. El camino, entonces, está trazado.

Pero subsisten limitaciones y falencias que deben ser superadas para hacer el tránsito del régimen político democrático a sólidos sistemas de Estado de derecho democrático, lo cual implica desarrollo institucional y efectiva expansión de la ciudadanía.

■ 4.

Globalización y democracia

4. Globalización y democracia

Democracia y globalización

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Notas sobre el impacto del comercio internacional
en el desarrollo de las economías latinoamericanas*

RUBENS RICUPERO

La Carta de Navegación de las Américas

CÉSAR GAVÍRIA

La defensa colectiva de la democracia

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

Globalización, hegemonía y democracia

Anexo: Melios y atenienses

DANTE CAPUTO

Los trabajos aquí incluidos ponen un énfasis particular en los aspectos políticos del tema en tratamiento. Los artículos de la sección precedente incluyen el tema de globalización desde la perspectiva económica y deben ser vistos como complementarios del debate que aquí se propone.

■ *Tres grandes interrogantes eslabonan estas reflexiones: 1) ¿Existe una antinomia necesaria entre globalización y democracia? 2) Si no es así y hay afinidades entre globalización y democracia, ¿serán ellas dadas espontáneamente o deberían ser construidas, reclamando, en este caso, la negociación política y la ingeniería institucional? 3) ¿Sería factible, en las circunstancias actuales, pensar en un marco regulador supraestatal que contenga los vicios y acentúe las virtudes de la globalización?*

La respuesta es asertiva: democracia y globalización no deben verse como tendencias contradictorias. Es posible crear un orden mundial democrático que contenga los excesos de la globalización, y América Latina se encuentra en una buena posición desde la cual aportar a su construcción. Sin embargo, el contexto de política internacional parece ir a contramano de este anhelo. A nivel regional, el principal desafío –se argumenta– es universalizar los servicios públicos (salud, educación, etc.), principal instrumento para garantizar a todos los latinoamericanos la efectividad de sus derechos de ciudadanía.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Ex presidente de Brasil (dos mandatos consecutivos 1995-2003). Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de San Pablo (USP), fue profesor en diversos centros académicos como el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IILS), la Universidad de Stanford, el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Princeton, entre otros.

Democracia y globalización

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Tres grandes interrogantes eslabonan estas reflexiones: 1. ¿Existe una antinomia necesaria entre globalización y democracia? 2. Si no es así y hay afinidades entre globalización y democracia, ¿serán ellas dadas espontáneamente o deberían ser construidas, reclamando, en este caso, la negociación política y la ingeniería institucional? 3. ¿Sería factible, en las circunstancias actuales, pensar en un marco regulador supraestatal que contenga los vicios y acentúe las virtudes de la globalización?

No fueron pocos los momentos a lo largo de la historia en los que estuvo en boga el argumento de que las supuestas exigencias del proceso económico se dan contra los anhelos democráticos. Se forjaron oposiciones, por ejemplo, entre el derecho de propiedad y el sufragio universal, entre el crecimiento económico y los derechos sociales, entre la estabilidad monetaria y los derechos colectivos, entre la modernización industrial y la participación de masas, entre las reformas de mercado y el funcionamiento de un Estado republicano. En América Latina, el conflicto entre economía y política asumió matices por cierto agudos, de difícil conciliación.

Sabemos, sin embargo, que una por una las tesis que postularon un vínculo necesario entre modernización económica y autoritarismo fueron desacreditadas por la experiencia histórica. La extensión del sufragio en Europa se dio paso a paso con el desarrollo de la Segunda Revolución Industrial. La afirmación del Estado de Bienestar Social coincidió con el importante brote de crecimiento de las economías industriales en los años 50 y 60. América Latina no se volvió más justa y próspera bajo los regímenes de excepción.

Las tesis que postularon un vínculo necesario entre modernización económica y autoritarismo fueron desacreditadas por la experiencia histórica.

No obstante, no fue por ello que los heraldos contemporáneos de la muerte de la política se sintieran inhibidos. Esta vez, el argumento es que los niveles actuales de producción y de circulación de riquezas, amparados como lo están por redes transnacionales de elevada densidad tecnológica, volvieron impotente al Estado nación, *locus* tradicional del ejercicio de la soberanía popular. Las decisiones de interés inmediato para el bienestar de las colectividades no estarían más sujetas al acompañamiento de las instancias nacionales de representación, sino que estarían siguiendo el designio exclusivo del mercado. **De ahí el debilitamiento de las democracias o, por lo menos, su irrelevancia**, sobre todo en los países de menor poder relativo.

La premisa del argumento merece discusión. No hay cómo negar que los fenómenos de la transnacionalización del proceso productivo y de la expansión a nivel exponencial de los flujos de finanzas, con el uso de las nuevas tecnologías de información, les imponen desafíos sin precedentes a los gestores nacionales, estén los mismos refrendados o no por el voto popular.

Un primer desafío tiene que ver con el hecho de que los nuevos niveles de competitividad y eficiencia reclaman una armonización normativa e institucional. Para que un proceso productivo opere bien, es conveniente que los países participantes adopten reglas semejantes en campos tales como la propiedad intelectual, las normas laborales, la legislación fiscal y la protección a la inversión, con el riesgo de que una “escala” específica de la cadena de producción cuente con ventajas artificiales o represente un escollo para los objetivos de la empresa.

Las iniciativas de integración regional también suponen, para su consolidación, un grado acentuado de convergencia macroeconómica entre las partes. El Tratado de Maastricht es un ejemplo siempre evocado, por el nivel que en él se fijó para el déficit público como condición de ingreso a la unión monetaria europea. El Mercosur ya se comprometió a buscar la armonización de los criterios de medición de los indicadores para

una futura coordinación macroeconómica y, quizás, para la adopción de una moneda común. Aun acuerdos menos ambiciosos, como el Nafta, cuyo objetivo fue la creación de una zona de libre comercio, implican eventualmente la adopción de normas comunes en áreas afines, como la legislación laboral y la protección ambiental.

Pero las coacciones más ostensibles de la globalización son las aplicadas sin el consentimiento de los países afectados, como las pérdidas del ingreso y las divisas ocasionadas por el recrudescimiento del proteccionismo y el movimiento errático del capital especulativo.

La persistencia de dichas asimetrías afecta la capacidad de planeamiento y el propio desarrollo del Estado en América Latina, incluso en la tarea de asegurar lo que puede ser el mayor desafío de las democracias regionales: **la universalización de los servicios públicos**. Es sólo a través de la provisión de servicios universales de educación, salud y previsión social, entre otros, que los sistemas políticos de la región habilitarán al número aún inaceptablemente alto de personas que viven por debajo de la línea de pobreza para el usufructo de los derechos de ciudadanía y para la posibilidad efectiva de participación en la gestión y el control de la cosa pública.

Las coacciones más ostensibles de la globalización son las aplicadas sin el consentimiento de los países afectados, como las pérdidas del ingreso y las divisas ocasionadas por el recrudescimiento del proteccionismo y el movimiento errático del capital especulativo.

Una cosa es reconocer que los recursos sustraídos por el proteccionismo externo y por la especulación financiera podrían estar siendo usados para una mayor democratización social. Otra bien diferente es decretar, debido a ello, el ocaso de la democracia o el quiebre de la política. El desafío planteado es exactamente el de identificar, por medio del debate y de la visión política, métodos que permitan aumentar al máximo los recursos disponibles en beneficio del bien común. Esto sin perjudicar la determinación de reivindicar, con el *soft power* del cual disponen nuestros gobiernos y sociedades, un orden internacional menos refractario a los intereses de la mayoría.

Aun en tiempos de globalización asimétrica, siempre es posible gastar más y mejor en la atención de las demandas sociales. Para ello, me parecen esenciales dos condiciones: la recuperación de la capacidad fiscal del Estado y la concentración de los gastos. Respetadas las especificidades de cada país, el saneamiento del Estado suele requerir pasos como la privatización de empresas estatales, la creación de órganos reguladores, la concesión de servicios públicos, la exigencia de responsabilidad fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la profesionalización del funcionalismo y la modernización del sistema previsional público. **No se trata de perseguir el modelo del Estado Mínimo, sino de hacerle frente a una tradición reconocida como patrimonialista** y crear medios para la construcción de un Estado virtuoso, que les dé prioridad a los más necesitados.

El desafío planteado es exactamente el de identificar, por medio del debate y de la visión política, métodos que permitan aumentar al máximo los recursos disponibles en beneficio del bien común. Esto sin perjudicar la determinación de reivindicar, con el *soft power* del cual disponen nuestros gobiernos y sociedades, un orden internacional menos refractario a los intereses de la mayoría.

De allí la importancia de políticas públicas orientadas a asegurar que los beneficios alcancen a los más pobres de entre los pobres, evitando el desperdicio, el clientelismo y la corrupción. La descentralización de recursos y competencias del poder central a las municipalidades es un buen camino, por el cual se acercan los beneficiarios a los proveedores de servicios. Esto facilita el control social, que puede ser institucionalizado por medio de la creación de consejos populares con poder de fiscalización. No menos relevante para una mayor productividad de los gastos sociales es garantizar que las familias cobren directamente sus beneficios, evitando así intermediarios o trámites burocráticos.

América Latina siempre fue pródiga en ideas, pero vacilante a la hora de concretarlas. Esto está cambiando en el plano interno, como lo indican las innovaciones en políticas públicas, y también en el campo externo. El Mercosur es uno de los ejemplos más auspiciosos, por representar un ejercicio político que supo evolucionar incursionando en las brechas

de lo posible, dirimiendo sospechas históricas entre las partes, difundiendo en culturas autoritarias el gusto por la democracia, acercando las economías de rancia estirpe autárquica.

El momento es adverso, pero la historia sigue siendo, y seguirá siéndolo siempre, un juego abierto de posibilidades. Posibilidades que, en teoría, se amplían con el ingreso en la dinámica política de **nuevos actores sociales, que no reconocen fronteras para su actuación. Son voces que se expresan en red, en gran parte debido a las facilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías informáticas.** Es como si constituyesen el antídoto producido por la globalización para servir de auxilio en el combate a sus efectos asimétricos. No todo en el discurso de la incipiente sociedad civil, es bueno que se diga, apunta al futuro. Hay tesis “regresistas”, pre-iluministas, como el fundamentalismo ambiental. Tampoco los movimientos sociales parecen interesados o capacitados en ir más allá de las causas tópicas y ofrecer narrativas más abarcadoras. Pero han desempeñado un papel importante de contrapeso a la insensibilidad de algunos gobiernos en temas reconocidamente transnacionales, como los derechos humanos y la democracia misma.

En este escenario de incertidumbres, en permanente mutación, América Latina cuenta con triunfos importantes para enfrentar las coacciones externas e influir, cuando fuera posible, en la elaboración de un nuevo orden. Uno de ellos es exactamente la convergencia de intereses entre Estado y sociedad. A excepción de algunos casos, donde hay una brecha, incluso creciente, entre los detentores del poder y las fuerzas sociales, la tónica es **de confluencia en torno de causas como la modernización económica y el combate a la pobreza.** Hay una percepción generalizada de que la naturaleza de la inserción internacional de la región será definida, en última instancia, por la capacidad de los latinoamericanos de movilizar los recursos necesarios, incluso los externos, para atender sus necesidades.

■ *La historia latinoamericana de las décadas de los 80 y 90 puede resumirse en dos grandes procesos de cambios simultáneos: por un lado, las amplias reformas en las políticas económicas de los países de la región; por el otro, la consolidación de regímenes democráticos a raíz de la desaparición de dictaduras militares en el Cono Sur y del cese de conflictos armados en Centroamérica. Más que en otras regiones en desarrollo, la apertura comercial de los países latinoamericanos y caribeños a partir de los años 80 ha sido uno de los principales factores de cambios económicos, sociales e incluso políticos.*

RUBENS RICUPERO

Es embajador y catedrático brasileño. Secretario general de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) en los períodos 1995-1999 y 1999-2003. Ocupó anteriormente diversos cargos en su país, entre ellos: el Ministerio de Medio Ambiente y Asuntos Amazónicos y el Ministerio de Finanzas. Y en el exterior se desempeñó como embajador en numerosos países y organismos internacionales.

Notas sobre el impacto del comercio internacional en el desarrollo de las economías latinoamericanas*

RUBENS RICUPERO

Esta convergencia de procesos constituye un rasgo distintivo de América Latina en las últimas dos décadas, y es por ello que esta iniciativa del PNUD es particularmente valiosa. Las expectativas generadas por las reformas políticas se confunden con las que han creado las reformas económicas y comerciales, y son percibidas como inseparables. Pero a mayores expectativas responden mayores decepciones por los escasos beneficios de las reformas económicas, lo que tiende a crear una creciente crisis de credibilidad en el sistema político. **De ahí que hoy sea imperativo el plantear las estrategias de desarrollo económico de una manera exhaustiva.**

Para este tipo de ejercicio, la UNCTAD tiene la ventaja de abarcar el conjunto de países en desarrollo y en transición, con lo cual las comparaciones entre varias experiencias y estrategias nacionales son parte integrante de su trabajo cotidiano. Tres aspectos se destacan a la hora de hacer el balance de las políticas comerciales de la región y de su impacto sobre el desarrollo; los tres son, en general, compartidos por todo el mundo en desarrollo y las economías en transición; pero en América Latina adquieren dimensiones políticas particularmente serias desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática.

* Contribución de la UNCTAD para el Informe del PNUD “La democracia en América Latina”.

En primer lugar, una paradoja: no es tanto la cantidad de los flujos de comercio de bienes y servicios la que produce cambios significativos, sino más bien la calidad del impacto de las políticas comerciales introducidas en el marco de la apertura económica de los años 80, inmediatamente después de la crisis de la deuda externa. En casi todos los países de la región, los cambios son de mayor alcance y se producen más rápidamente que en otras regiones, donde estos procesos han sido (y siguen siendo) más graduales. En menos de diez años, el perfil de la política económica y comercial de la región se transforma radicalmente: se modifican las estructuras de protección arancelaria y se eliminan medidas de control de las importaciones, se eliminan subsidios, se introducen normas de protección de la propiedad intelectual y de competencia, se atrae la inversión extranjera, se privatizan y se abren a empresas extranjeras servicios públicos. En resumen, **la región abandona el paradigma de la sustitución de importaciones que había regido las estrategias de desarrollo desde los años 50.**

No es tanto la cantidad de los flujos de comercio de bienes y servicios la que produce cambios significativos, sino más bien la calidad del impacto de las políticas comerciales introducidas en el marco de la apertura económica de los años 80.

Sin embargo, el impacto comercial de esta transformación es más visible en el aumento de las importaciones que en otros indicadores claves del desarrollo (contrariamente a lo que ocurre, por ejemplo, en varios países asiáticos): el crecimiento promedio del PNB real de la región pasa de 5,2 y 5,6% en las décadas del 60 y del 70 a 1,7 y 3,4% en las décadas del 80 y del 90.²⁰⁶ **En las dos décadas, no se produce una correlación positiva entre el crecimiento del comercio y las exportaciones de bienes y servicios latinoamericanos** –excepto en el caso de

²⁰⁶ UNCTAD - ETS - Database. En Asia, las tasas son de 6,1 y 6,5% en los 60 y 70, y 5,2 y 4,4% en los 80 y 90. Hace unos quince años, el Banco Mundial indicaba que América Latina necesitaba crecer al menos 5% al año durante diez años para frenar el aumento de la pobreza.

las maquiladoras—; no se diversifican las exportaciones ni se aumentan en forma significativa el valor agregado y el contenido tecnológico de los productos de la industria local; no disminuye la dependencia de las exportaciones de productos básicos; no aumenta la participación de la región en el comercio mundial; sigue creciendo el empleo informal, y, sobre todo, no se reducen significativamente las tasas de pobreza. En otros términos, los indicadores económicos y comerciales de los últimos veinte años evidencian una situación de estancamiento, particularmente desde el punto de vista del impacto cualitativo que se esperaba de la apertura comercial sobre la calidad de vida y la distribución de la riqueza.

En segundo lugar, si bien en el mundo entero la proliferación de acuerdos comerciales Norte/Sur y Sur/Sur se ha convertido en una situación “normal” (a pesar de sus consecuencias sobre el funcionamiento del sistema multilateral de comercio), la particularidad de América Latina y del Caribe reside en el hecho de **que no se ha procedido aún a una redefinición clara y coherente en términos de desarrollo económico y democrático de los procesos de integración regional y subregional originados en los años 60**. La actual fragmentación de los grupos subregionales, producto de negociaciones comerciales bilaterales decididas al margen del marco multilateral, no sólo rompe los esquemas de integración existentes, sino que genera fricciones políticas que debilitan la posición de la región en todos los foros internacionales. Llama la atención que los países latinoamericanos representan el único grupo que no tiene consultas regionales en el marco de la OMC.

Los indicadores económicos y comerciales de los últimos veinte años evidencian una situación de estancamiento, particularmente desde el punto de vista del impacto cualitativo que se esperaba de la apertura comercial sobre la calidad de vida y la distribución de la riqueza.

Por último, y nuevamente **más que en otras regiones, América Latina no ha logrado la viabilidad entre nuevas políticas comerciales por una parte, y políticas sociales e industriales por la otra**. Al respecto, es

menester plantearse dos objetivos clave en los nuevos compromisos comerciales y financieros: primero, asegurar la posibilidad de tomar medidas de ajuste y apoyo al sector productivo y su competitividad, en sincronía con la apertura; segundo, asegurar la posibilidad de tener políticas sociales integrales y de largo plazo, más allá de los *safety nets*, cuyo alcance, en el mejor de los casos, no tiene un impacto político suficiente para las legítimas exigencias suscitadas por las democracias latinoamericanas. Sorprende comparar las constantes reducciones de los presupuestos de salud y educación en la gran mayoría de los países de la región mientras los mecanismos de protección social de la Unión Europea se perfeccionan y amplían, y mientras la Ley de Promoción Comercial de los Estados Unidos de 2002 prevé un Programa de Asistencia Comercial de 12 mil millones de dólares para los próximos 10 años.²⁰⁷

Llama la atención que los países latinoamericanos representan el único grupo que no tiene consultas regionales en el marco de la OMC.

Para América Latina en su conjunto, urge rectificar la ecuación mencionada más arriba –expectativas crecientes generadas por las reformas versus frustraciones por promesas incumplidas, y por ende falta de credibilidad en los actuales sistemas de gobierno–. **Las democracias de la región son percibidas como un bien que no debe perderse, pero cuyas raíces son aún frágiles– con democracias de “baja intensidad”**. Para resolver el problema, no hay duda de que, como afirmé anteriormente, es preciso remodelar las estrategias nacionales de desarrollo en función de la experiencia adquirida. Es de esperar que la creciente participación de la sociedad civil latinoamericana en los temas de política comercial se consolide y se convierta en un factor clave de las estrategias de desarrollo endógeno de la región en los próximos años.

207 Ver Trade Promotion Authority Act, 26 de julio de 2002.

Es preciso igualmente, y de forma no menos importante, una actitud creciente de la comunidad internacional y, en particular, de aquellos países o grupos de países que tienen un impacto decisivo en la economía mundial. Cabe lamentar a este respecto que las políticas comerciales de algunos países industrializados, que siguen protegiendo intereses específicos (en agricultura y textiles, por ejemplo) a la vez que piden mayor apertura de las economías latinoamericanas, no ayudan a la consolidación de procesos democráticos creíbles.

■ *La existencia de nuevos instrumentos regionales de cooperación y la incidencia de organismos y formas de acción internacional sobre las políticas nacionales resulta un signo auspicioso para defender y promover las democracias en la región. Las tareas que se enumeran incluyen el impulso de una nueva ética política, una nueva política social, partidos y organizaciones políticas fortalecidas, un mucho más decidido compromiso en la lucha contra la pobreza, un fortalecimiento de los sistemas educativos, economías más competitivas, medidas más eficaces para mejorar la distribución del ingreso y una decidida lucha contra el armamentismo.*

CÉSAR GAVÍRIA

Es secretario general de la OEA y ex presidente de Colombia. Fue electo secretario general de la OEA por primera vez en 1994. Se ha desempeñado como reconocido mediador de conflictos, defensor de la democracia y los derechos humanos, y firme partidario de la integración regional.

La Carta de Navegación de las Américas

CÉSAR GAVÍRIA

El 11 de septiembre del 2001, los cancilleres de los treinta y cuatro países miembros de la OEA se reunían en Lima, Perú, para el histórico evento de la adopción y firma de la Carta Democrática Interamericana, cuando se conocieron las noticias de los trágicos eventos de terrorismo en los Estados Unidos, que conmovieron al mundo y generaron un sentimiento de solidaridad internacional sin par con el pueblo y el gobierno de ese país miembro de la OEA.

La trágica coincidencia no era otra cosa que una señal clara de lo mucho que el mundo había cambiado, y que lo había hecho de forma ineluctable. Que los valores de libertad, pluralismo y tolerancia que se habían recuperado en las Américas, luego de varias décadas de tormentosos autoritarismos, enfrentaban el reto de su supervivencia frente a la amenaza del extremismo.

Y todos los países firmaron, ese mismo día, la Carta Democrática Interamericana. A la fuerza y la violencia, los países opusieron la mayor arma con que cuentan las democracias: la legitimidad del Estado de derecho. También fue una manera de expresar políticamente hasta qué punto había llegado la interdependencia de nuestras naciones y cómo la acción colectiva es una realidad política ineludible, un imperativo categórico de nuestros tiempos.

La firma de la Carta en el Perú no era accidental. La experiencia peruana con una nueva forma de autoritarismo —el de gobiernos electos por métodos democráticos, como el del entonces presidente Alberto Fujimori, que una vez en el poder gobernaban en contra de la democracia— era una fuente de inspiración significativa en la concepción y redacción de la Carta. Las fuerzas sociales, políticas, religiosas de ese país se unieron en la mesa de diálogo para dar una batalla para confrontar un gobierno

autoritario y corrupto. Fue posible así recuperar los valores democráticos sacrificados en nombre de una lucha antiliberal: acciones contra la constitución política y los principios republicanos de autonomía e independencia de los poderes públicos, su control mutuo, la responsabilidad de todos los ciudadanos ante la ley, la libertad de expresión y de prensa, muchas de las libertades públicas y los derechos humanos, las elecciones justas libres y transparentes. Al final de esas luchas en el gobierno de la transición, fue Don Javier Pérez de Cuellar quien propuso la elaboración de la Carta Democrática, propuesta que fue acogida por todos nuestros gobernantes en la Cumbre de las Américas, en la ciudad de Québec, en abril de 2001.

¿Qué es la Carta Democrática?

La Carta Democrática afirma la obligación de los gobiernos de defender el derecho, léase bien, el derecho de los pueblos a la democracia. Ya no es la acepción limitada de democracia que imperó por muchos años, en el sentido de que ésta era la prerrogativa de los gobernantes para protegerse cuando sus gobiernos se veían amenazados por crisis políticas o económicas, o por grupos revolucionarios. Ahora se llega al almendrán, al derecho que tienen los ciudadanos de vivir libres.

La Carta Democrática afirma la obligación de los gobiernos de defender el derecho, léase bien, el derecho de los pueblos a la democracia.

En sí mismo, su texto es un avance significativo sobre la anterior Resolución 1080 de la OEA, el documento que desde 1991 guiaba la conducta política y jurídica de los Estados americanos en el caso de una “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático”. La Carta introduce la idea de la “alteración del orden constitucional”, es decir que, ahora, un hecho anterior a una interrupción o ruptura puede ser motivo de la acción o reacción de los países americanos.

El texto recoge el sentido preventivo de la Carta en la referencia del uso de las gestiones diplomáticas y los buenos oficios en la medida en que un gobierno lo requiera o lo solicite. Estas normas le prestan a la reacción colectiva un sentido de gradualidad que permite contribuir a la OEA y a su secretario general con acciones encaminadas a la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

La Carta se sustenta en el principio de que aquellos que intenten romper con el orden constitucional van a enfrentar una comunidad de países de las Américas unidos para proteger las instituciones democráticas. En ese sentido es mucho más que una herramienta para enfrentar crisis pasajeras o para imponer sanciones, pues se trata, finalmente, de la defensa y protección de aquello que constituye la razón de Estado de la comunidad de naciones americanas.

La Carta se sustenta en el principio de que aquellos que intenten romper con el orden constitucional van a enfrentar una comunidad de países de las Américas, unidos para proteger las instituciones democráticas.

En el capítulo de la Carta sobre desarrollo integral y lucha contra la pobreza, los seis artículos resaltan el vínculo estrecho entre democracia y desarrollo económico. Allí también se destacan los temas de analfabetismo; creación de empleo productivo; observancia de los derechos económicos, sociales y culturales; preservación y manejo adecuado del medio ambiente, y el concepto de educación al alcance de todos. Valiosamente, asimismo, la Carta recoge lo expresado por la Cumbre de Presidentes de las Américas de Québec sobre la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legítimamente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

Además, la Carta también toca los temas de la educación y los derechos de los trabajadores. Incluye la eliminación de todas las formas de discriminación y de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de los pueblos migrantes, y el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas.

Venezuela: la Carta a prueba

Sin duda, el mejor ejemplo de una cabal aplicación de la Carta Democrática lo constituye el caso de Venezuela donde, con el apoyo del Centro Carter y del PNUD, la OEA cumplió la función de facilitación en una Mesa de Negociación y Acuerdos.

El objetivo fundamental de la labor de la OEA consistió en evitar que las turbulencias políticas, la agitación social y las gigantescas movilizaciones ciudadanas, en medio de una gran polarización política del país, desembocaran en episodios de violencia o en el menoscabo del Estado de derecho y el orden constitucional.

Uno de los más importantes logros de la Mesa de Negociación y Acuerdos, con el apoyo del grupo de amigos del secretario general compuesto por Brasil, Estados Unidos, México, Chile, España y Portugal, fue el de servir de canal abierto de comunicación, especialmente en los más álgidos momentos, así como de elemento de moderación y contención de las pasiones políticas en todas las circunstancias.

Las partes en Venezuela lograron un acuerdo que fue firmado el día 29 de mayo de 2003. La eventual utilización del artículo 72 de la Constitución de ese país –si se dan, según el Consejo Nacional Electoral, los requisitos constitucionales en relación con las firmas– representa la salida pacífica, democrática, electoral y constitucional que se ha buscado en la Mesa. Dicho acuerdo se ha diseñado pensando en el fortalecimiento de las instituciones democráticas del país y de las funciones constitucionales de los poderes públicos. El secretario general de la OEA, como facilitador, se mantendrá a disposición de las partes para cualquier problema significativo que surja en su desarrollo.

Los desafíos futuros

La labor en Venezuela, enmarcada dentro de los preceptos de la Carta, representa las amplias posibilidades que conlleva la Carta. Pero, aunque supone un avance significativo en su profundo compromiso con la democracia, no podemos esperar que ese documento resuelva todos los problemas del presente o aquellos que puedan surgir en el futuro. Eso sería subestimar los inmensos desafíos que tenemos frente a nosotros.

Lo que ha ocurrido es que cuando pensábamos en democracia nos referíamos tradicionalmente a un sistema político de instituciones y valores. Pero los ciudadanos de las Américas, al comenzar el nuevo milenio, tienen una percepción más amplia de lo que es la democracia. La gente de carne y hueso considera que las deficiencias del Estado o el incumplimiento de sus funciones básicas son problemas no sólo del gobernante de turno, sino de la democracia. Muchos de ellos piensan que gran parte de los males o peligros que genera el proceso de globalización son, también, problemas de la democracia. Otros piensan que las deficiencias de nuestros sistemas educativos son atribuibles al sistema democrático que nos rige. Hay otros que le quieren endosar los supuestos excesos del sistema capitalista, y no pocos que le quisieran atribuir la degradación ambiental. Las instituciones débiles, la escasez de recursos para dotar al Estado de instrumentos para cumplir sus funciones y su retroceso ideológico son todos problemas y desafíos de la democracia.

Y además de ello, los gobernantes se ven enfrentados a una realidad como la globalización política, que ha generado una conciencia planetaria en la búsqueda de la justicia social y en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos. Hasta hace poco, los países contaban con la opción de tener un sistema político lleno de deficiencias. Hoy eso no es posible sin enfrentar cadenas de denuncias que se extienden por Internet, las organizaciones no gubernamentales o por los medios de comunicación de todo el mundo.

Tanto por el lado de las amenazas a nuestro sistema político como por el lado de las defensas, el aislamiento es imposible. Ni la corrupción, ni el tráfico ilegal de armas, ni el hambre, ni el terrorismo, ni el narcotráfico tienen consideración alguna por las fronteras políticas de los países. De ahí que sea necesario integrarse en la defensa de lo que tanto nos ha costado conseguir.

Son enormes, entonces, los desafíos que tenemos en las Américas para defender la democracia. Las acciones, sin duda, deben ir más allá de una aplicación pasiva de los principios de la Carta. Se requiere una nueva ética política, una nueva política social, partidos y organizaciones políticas fortalecidas, un mucho más decidido compromiso en la lucha contra la pobreza, fortalecer los sistemas educativos, hacer más competitivas las economías, tomar medidas eficaces para mejorar la distribución del ingreso, emprender una decidida lucha contra el armamentismo. La

última crisis de volatilidad de capitales ha puesto de relieve cómo en Latinoamérica y el Caribe se necesita de manera creciente recuperar las instituciones públicas y la confianza de los ciudadanos en ellas. Particularmente, en Latinoamérica, hay una gran urgencia de recuperar la idea de un Estado fuerte, eficaz, prestigioso. Un Estado con capacidad de vigilancia, regulación y control. Se necesita un Estado democrático, respetuoso y garante de los derechos de todos.

También es necesaria mucha más disciplina social para encarar los problemas fiscales; para recuperar la inversión productiva; para demostrar a una ciudadanía escéptica que los dirigentes políticos son capaces de gobernar sobre la globalización; que no somos impotentes frente a sus consecuencias, problemas o desafíos; que no vamos a seguir el camino fácil y peligroso de sustraernos de la economía mundial porque no seamos capaces de enfrentar los serios problemas que nos acosan hoy.

Convertir estas ideas en acciones concretas es un reto significativo. Cuando Chile propuso el tema de “governabilidad democrática” para la asamblea General de la OEA de junio de 2003, lo hizo con la plena intención de abarcar precisamente estos retos, con la adopción de la **Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana**. La Declaración constituye un claro e inequívoco apoyo a la Carta al aseverar que ese documento “constituye el principal referente hemisferio para la promoción y defensa de valores democráticos compartidos en las Américas al inicio del siglo XXI”.

En Latinoamérica, hay una gran urgencia de recuperar la idea de un Estado fuerte, eficaz, prestigioso. Un Estado con capacidad de vigilancia, regulación y control. Se necesita un Estado democrático, respetuoso y garante de los derechos de todos.

Pero la Declaración también demuestra que la Carta Democrática es un documento en permanente construcción por la compleja realidad de nuestros países, que van creando jurisprudencia y experiencia sobre la manera como se debe proteger la democracia. Y, desde luego, las palabras contenidas en papel deben cobrar vida a través de las acciones y la voluntad política de los países. En ese sentido, los cancilleres reunidos en Chile vincularon de manera intencional la Declaración con

la gobernabilidad hemisférica, al proponer “la necesidad de definir una Agenda de Gobernabilidad para el Hemisferio, que contemple los desafíos políticos, económicos y sociales y permita fomentar la credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas”. Se resalta así la necesidad del fortalecimiento de la cooperación, de los partidos políticos, de la plena participación ciudadana, de la modernización judicial y del Estado, de la gestión responsable de los asuntos políticos, y de “encarar efectivamente el desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la regiones en apoyo de su gobernabilidad democrática”.

La esperanza que se tiene es que, con esta visión, se puedan direccionar todos los instrumentos regionales y multilaterales, como las Cumbres de las Américas, para robustecer esa agenda y enfocar los esfuerzos hacia la atención de las imperfecciones de las instituciones políticas, económicas y sociales, y su desempeño en la construcción de la democracia.

En particular, **hay que profundizar la solidaridad con los países en mayores dificultades políticas o económicas**, y así probar al mundo que somos dueños de nuestro destino. Que también hay la voluntad política para poner en marcha la creación de una zona de libre comercio hemisférica para fortalecer esa solidaridad, para aprovechar todas las potencialidades de las regiones de este hemisferio, para beneficiarnos de nuestras complementariedades, para hacer efectivas muchas de las sinergias que se crean al unir nuestras economías en un solo mercado, para crear millones de nuevas oportunidades para los americanos.

Ésa es la magnitud de los compromisos que hemos adquirido en la Carta Democrática. **La democracia es una verdadera ruta política en la búsqueda del bienestar. Lo que ha dejado la historia contemporánea como legado es que la libertad es una condición necesaria para el progreso.** Y en las Américas, ese legado es hoy una Carta de Navegación hacia un mayor desarrollo.

■ *¿De qué modo la Carta Democrática Interamericana ha podido constituirse como un mecanismo idóneo para defender colectivamente las instituciones democráticas de la región? La creación de este espacio de deliberación regional, forma parte del perseverante esfuerzo de convertir a América Latina en una región desarrollada. La Carta recoge el concepto de seguridad y defensa colectiva, identificando como las principales amenazas a la seguridad democrática la pobreza, la corrupción pública y privada, el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, la proliferación del tráfico de armas y la destrucción de los recursos naturales. Y entiende la democracia en sentido amplio, como un modo de organizar la vida en sociedad en torno al pleno respeto por los derechos ciudadanos.*

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

Ex canciller de Colombia y ex ministro de Desarrollo. Actualmente, es miembro de la Comisión Nacional de Conciliación, en la que convergen organismos no gubernamentales e instituciones que buscan una salida política al conflicto colombiano.

La defensa colectiva de la democracia

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

Ha sido una larga marcha la de América Latina en busca de la consolidación de sus instituciones democráticas. Ya en 1948, en el preámbulo de la Carta de Bogotá constitutiva de la OEA, se estableció que la “democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.”

Sin embargo, este ideal vivió dormido durante casi todos los años de la Guerra Fría y fueron muy pocos, tres o cuatro, los países latinoamericanos que llenaban las características de un régimen democrático. Más bien la preocupación del continente estuvo anclada en el concepto de la seguridad nacional que puso en boga Estados Unidos con el fin de impedir la extensión del imperio soviético.

“Democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.”

La democracia como ideal hemisférico

Al comienzo de la década de los 80, y gracias a la acción del Grupo de Contadora –Colombia, México, Panamá y Venezuela– y su Grupo de Apoyo –Argentina, Brasil, Perú y Uruguay–, fue posible llevar a cabo la Asamblea Extraordinaria de la OEA en Cartagena de Indias, en 1985, donde, mediante un incesante esfuerzo, se lograron conciliar los

principios tutelares del panamericanismo, tales como la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia y el pluralismo, con el de la defensa colectiva de la democracia. Esto permitió incluir en la parte resolutive de la Carta la obligación de la organización de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” y se investió al secretario general para presentar iniciativas frente a los órganos del sistema.

En la Asamblea Extraordinaria de la OEA de 1985 se lograron conciliar los principios tutelares del panamericanismo, tales como la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia y el pluralismo, con el de la defensa colectiva de la democracia.

En 1991, una vez que se completó el número de ratificaciones suficientes para la entrada en vigor del Protocolo aprobado en Cartagena, y durante la Asamblea General de Santiago de Chile, fue posible aprobar la Resolución 1080 que autorizó al secretario general y/o al Consejo Permanente para convocar a los cancilleres del hemisferio cuando se presente “una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático” en cualquiera de los Estados miembro, con el fin de adoptar, colectivamente, acciones orientadas a corregir la situación.

De este modo, se puso fin a la hasta entonces vigente “doctrina Estrada” por la “doctrina Betancur”, llamada así porque fue el presidente venezolano Rómulo Betancur quien propuso que, ante la aparición de un golpe de Estado que derrocará a un gobierno legítimamente constituido, debían aplicarse sanciones contra los responsables.

El compromiso de Santiago ha probado reiteradamente su efectividad al tener las siguientes aplicaciones:

Haití, 1991. Cuando ocurrió el golpe de cuartel del general Cedras contra el presidente Jean Bertrand Aristide, la OEA actuó sola en una primera etapa de manera inmediata, y luego con las Naciones Unidas para restituir al presidente constitucional.

Perú, 1992. Cuando el presidente Alberto Fujimori, elegido democráticamente, generó un autogolpe de Estado y cerró el Congreso y otras instituciones democráticas, el Consejo Permanente de la OEA convocó la reunión *ad hoc* de cancilleres que llamó al restablecimiento urgente del orden democrático y entregó un programa de democratización que implicó la convocatoria inmediata de elecciones libres de un Congreso Constituyente. Así se llegó al formal restablecimiento del equilibrio de poderes.

Venezuela, 1992. Durante el gobierno del presidente constitucional Carlos Andrés Pérez hubo dos intentos golpistas y nuevamente la OEA actuó de manera inmediata, respaldando al gobierno democrático legítimamente constituido.

Guatemala, 1993. El presidente Jorge Serrano Elías tomó la decisión de disolver el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, y de destituir al procurador general de la Nación y al procurador de los Derechos Humanos y suspendió cuarenta y cinco artículos de la Constitución. Igualmente, en esa ocasión la respuesta de la OEA fue contundente y puso en marcha todos los instrumentos establecidos (en el Protocolo y en la Resolución) incluyendo, como lo resolvió la reunión *ad hoc*, la adopción de sanciones, lo cual influyó efectivamente en el establecimiento del orden institucional y el retorno a la legitimidad democrática.

Paraguay, 1996. Cuando el presidente Juan Carlos Wasmosy, legítimamente electo, fue amenazado por el Comandante del Ejército, quien se negaba a cumplir la orden de retirarse del cargo, el secretario general convocó a la movilización en defensa de esa democracia, también procedió a la aplicación de las normas correspondientes, y se convirtió en garante del proceso para evitar la renuncia del presidente constitucional hasta la transferencia del Comando del Ejército al general Oscar Rodrigo Díaz.

Entre tanto, se adoptaron otros instrumentos como el Protocolo de Washington de 1992, que dispuso que un Estado miembro cuyo gobierno democráticamente electo fuera derrocado por la fuerza podría

ser suspendido de la organización. Al propio tiempo el Mercosur, la Comunidad Centroamericana y la Comunidad Andina incluyeron sendas cláusulas democráticas cuya aplicación había comenzado con la conformación, en 1986, del Grupo de Río, nacido por decisión del Grupo de Contadora y su grupo de apoyo, que solamente admitió en su seno países democráticos, siguiendo el ejemplo de la entonces Comunidad Económica Europea.

Durante la Cumbre de la ciudad de Québec en 2001 se estableció también, a nivel hemisférico, la cláusula democrática y se consagró que la ruptura del orden institucional “constituye un obstáculo insuperable para la participación de dicho Estado en el proceso de las Cumbres de las Américas”.

La democracia como fundamento de la seguridad y de la acción colectiva

El hemisferio había sufrido también el ocaso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, que colapsó definitivamente cuando no pudo aplicarse en la Guerra de las Malvinas, dado que Estados Unidos argumentó que la ocupación argentina privaba a la retaliación británica del carácter de agresión y prefirió defender sus intereses ante la OTAN antes que acompañar a sus socios en el Sistema Interamericano.

Los trabajos de la Comisión Sudamericana de Paz y el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica contribuyeron a **modificar los conceptos sobre la seguridad, que fue ligada a los derechos humanos, el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, el desarrollo humano sostenible y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo y la narco-actividad.**

También en los 90 se llevó a cabo en Williamsburg la primera reunión de ministros de Defensa de las Américas que fue seguida de muchas más en Bariloche, Santiago, Cartagena, y que marcaron un hito trascendental al evidenciarse la unidad de pensamiento alrededor del **respeto y sujeción de las fuerzas armadas a las instituciones democráticas y su subordinación a los gobiernos legítimamente constituidos.**

La seguridad pasó a centrarse en la protección de la persona humana, dando prioridad a sus necesidades de vivir en paz y de contar con los medios económicos políticos y ambientales adecuados para vivir dignamente.

La seguridad nacional se enriqueció al pasar de ser una garantía para los Estados a preocuparse por la suerte de los ciudadanos como depositarios, cada uno de ellos, de una porción de soberanía que debería asegurarse dentro de un concepto integral.

La seguridad nacional se enriqueció al pasar de ser una garantía para los Estados a preocuparse por la suerte de los ciudadanos como depositarios, cada uno de ellos, de una porción de soberanía que debería asegurarse dentro de un concepto integral.

La Carta Democrática Interamericana

Por el mandato recibido en Québec, el Consejo Permanente de la OEA redactó un proyecto de **Carta Democrática** para la Asamblea General de Costa Rica y allí se determinó considerarla durante una sesión extraordinaria de la Asamblea General en Lima, a nivel de cancilleres.

Dicha reunión culminó sus trabajos el fatídico 11 de septiembre de 2001, cuando todavía humeaban los escombros de las Torres Gemelas, con la suscripción unánime de la Carta Democrática Interamericana. El secretario de Estado Colin Powell señaló en esa ocasión que “los terroristas pueden destruir torres, edificios, matar personas; pero nunca podrán matar el espíritu democrático de nuestros pueblos”.

Ante todo, la Carta, en su Artículo 1º, con el fin de determinar su carácter vinculante, consagra una nueva norma del derecho internacional americano: el derecho a la democracia, entendido en el sentido de que la democracia debe ser defendida mediante acciones colectivas de carácter pacífico.

La Carta tiene además otras características sobresalientes. Por una parte, al reunir en un solo documento las resoluciones, declaraciones y reformas a la Carta de la OEA, que dieron sustento al espíritu

democrático de la Organización, elevó el compromiso político y jurídico de los Estados miembro en procura del mantenimiento, defensa y fortalecimiento del régimen democrático.

La Carta, en su Artículo 1º, consagra una nueva norma del derecho internacional americano: el derecho a la democracia, entendido en el sentido de que la democracia debe ser defendida mediante acciones colectivas de carácter pacífico.

Por otra parte, presenta **una definición amplia de la democracia, que no la limita a un mero régimen ni la equipara a la sola existencia de elecciones libres, transparentes, periódicas y universales.**

Más allá, lo que hace la Carta es concebir la democracia como una forma de organizar la vida de la sociedad, a la que incorpora elementos como la lucha contra la pobreza, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, los derechos de los trabajadores, la importancia de la educación, la protección del ambiente y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.

Asimismo, representa un avance considerable por el **carácter preventivo que puede tener la acción de la OEA**, reafirma el reconocimiento de la democracia representativa como indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo; y reitera la necesidad de la activa participación ciudadana y de la educación en aras de consolidar un sólido sistema democrático.

La Carta recoge los pasos andados en la década de los 90 en torno al concepto de seguridad y defensa colectiva, identificando como las principales amenazas para la seguridad democrática la pobreza, la corrupción pública y privada, el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, la proliferación del tráfico de armas y la destrucción de los recursos naturales.

Recientemente, la Carta tuvo su primera aplicación a propósito del golpe de Estado que se intentó en Venezuela en el año 2002. En efecto, los presidentes del Grupo de Río condenaron esa acción y pidieron al secretario general de la OEA que acompañara a las autoridades de ese

país en el pleno retorno a su normalidad democrática. En fin, la Carta consolida el perseverante esfuerzo de convertir a América Latina en la primera región en desarrollo con un mecanismo idóneo para defender colectivamente sus instituciones democráticas.

■ *En el mundo que surgió luego de la finalización de la Guerra Fría, las relaciones de poder básicamente militares y económicas parecen ser las que regulan el sistema mundial. En estas condiciones, se requiere debatir la contradicción que existe entre el reconocimiento de la diversidad –que demanda un importante grado de autonomía de los países y un sistema mundial basado en normas claras y compartidas– y un mundo homogenizado por relaciones que relegan a los actores nacionales su posibilidad de regulación normativa sólo a cuestiones relativamente marginales. Se precisan acuerdos sustantivos que recreen y aumenten los espacios políticos de decisión propia y participación ciudadana a escala nacional y regional.*

DANTE CAPUTO

Director del Proyecto sobre Desarrollo de la Democracia en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue canciller argentino (1983-1989) y secretario de Ciencia y Tecnología (1999-2000), delegado personal del secretario general de la ONU para Haití (1994) y presidente de la Asamblea General de la ONU (1988-1989). Ex parlamentario y doctor en Sociología Política de la Universidad de la Sorbona-París V.

Globalización, hegemonía y democracia

DANTE CAPUTO

La globalización es el resultado del progreso técnico y de la evolución histórica. El salto técnico en las comunicaciones, la nueva sociedad de la información, hizo que el mundo penetrara en nuestra cotidianidad. Los fenómenos exteriores, lo que pasa en el mundo, son hoy tan cotidianos e inmediatos como los que suceden en nuestras sociedades. El mundo ha entrado en las naciones y se ha vuelto parte de la vida inmediata de ellas. Un hecho, una decisión financiera, una definición de política nos llega con la misma fuerza y rapidez como las que suceden en nuestro entorno geográfico inmediato.

Por otro lado, la historia evolucionó hacia la desaparición de los grandes bloques y con ella las grandes cortinas que compartimentaban el planeta. La historia abrió paso a la existencia de una sola potencia hegemónica y, a la vez, la gran batalla acerca de cómo organizar las economías concluyó. Ya no hay más economías centralmente planificadas versus economía de mercado. Esta última se ha convertido en la forma casi exclusiva, salvo contadas excepciones, de organizar las economías del mundo.

La historia abrió paso a la existencia de una sola potencia hegemónica y, a la vez, la gran batalla acerca de cómo organizar las economías concluyó.

Estos hechos son novedosos. Vivimos en una realidad internacional inédita. Sin embargo, hay quienes no aceptan la idea de que somos testigos de una novedad en la historia. Argumentan que el nivel de intercambio comercial mundial era en otras épocas similar o, incluso, superior al actual, o que las decisiones adoptadas en los centros impactaban al conjunto del mundo. Lo cual es cierto.

Antes de 1914, el comercio internacional, en términos relativos era igual o mayor que el actual y las decisiones de las metrópolis transformaban las periferias. Pero allí no radica la novedad. La rapidez con que las decisiones exteriores ingresan a nuestro mundo nacional no tiene antecedentes. El comercio era el vínculo económico entre las naciones, la globalización es la interpenetración inmediata de las decisiones políticas y económicas en un mundo en el que han desaparecido la mayoría de las barreras.

Pero quienes aceptan la novedad de la globalización también suelen incurrir en ocasiones, en algunas conclusiones erróneas cuando concluyen que todos influyen sobre todos y que el mundo marcha hacia una suerte de aldea global, abarcadora de toda la humanidad, de sus culturas y naciones.

Esta última idea contiene el supuesto de que todo circula libremente, de que todos impactan, con la misma intensidad, sobre todos y de que progresivamente lo que sucede dentro de los espacios nacionales se va asimilando a lo que acontece en el ámbito mundial. **Una conclusión no menor de esta exageración, que sobre todo parece haberse difundido en los países periféricos, es que tarde o temprano la profundización de la aldea global conducirá al anacronismo de los Estados Nacionales.**

Pueden observarse someramente las consecuencias que producen estas dos exageraciones: la primera, que no hay novedad en la globalización; la segunda, que su dimensión es tal que las naciones (por lo menos tal como las conocemos hoy) tenderán a desaparecer.

Ignorar la manera en que el mundo ha entrado en las naciones conduce a suponer que nuestras decisiones siguen centradas en las relaciones que se establecen mayormente en el campo nacional. Esto no es cierto. Hoy la decisión de una aseguradora de riesgo, que tarda minutos en conocerse localmente, tiene un impacto mayor que los movimientos de nuestras Bolsas locales. Y nuestra capacidad en América

latina para influir sobre ellas es mínima, para no decir nula. **La tesis de que la globalización no es una novedad histórica conduce sencillamente a no entender por qué pasan las cosas que modelan la política, la economía y el poder, por qué suceden los hechos con los que tienen que lidiar los gobiernos nacionales.**

Quienes aceptan la novedad de la globalización también suelen incurrir en algunas conclusiones erróneas cuando concluyen que todos influyen sobre todos y que el mundo marcha hacia una suerte de aldea global, abarcadora de toda la humanidad, de sus culturas y naciones.

La otra exageración es quizás más grave, por lo menos en términos de sus corolarios. Ella descansa en **el supuesto de que en el mundo globalizado todo circula homogénea y simétricamente**. La idea de homogeneidad se refiere a que hechos, pensamientos, conocimientos, bienes, mano de obra, tecnología no tienen restricciones. Y, por otro lado, que las influencias de unos sobre otros son de similar intensidad: es simétrico el impacto que causa la Bolsa de San Pablo en Wall Street y a la inversa.

Una rápida comprobación de lo que sucede en nuestro mundo desmiente estos supuestos. El mundo está entre nosotros cotidianamente pero nosotros, latinoamericanos, no estamos de igual manera en él.

Uno de los aspectos más claros de la asimetría es la manera en que el fenómeno de la globalización se produjo simultáneamente con otras transformaciones. Por un lado, luego del fin de la Guerra Fría y el desmembramiento del bloque soviético, se produjeron por los menos dos fenómenos que para estos comentarios merecen ser subrayados. Por un lado, surgió una sola potencia hegemónica militar: los Estados Unidos. Y a su vez esa potencia asumió un rol dominante en el campo económico y tecnológico.

En los primeros años de la pos-Guerra Fría, quienes observaron y discutieron el proceso de globalización pusieron un énfasis particular en señalar que su naturaleza era esencialmente económica y financiera. Los movimientos instantáneos de capital de corto plazo, las entradas y salidas de esos capitales, decididas electrónicamente en algún

lugar del planeta, llevaron a pensar que, en rigor, el rasgo típico de la globalización era la globalización del capital financiero, la inmediatez universal de sus transacciones.

Por cierto, no faltaban argumentos para pensar así: bastaba observar el tamaño de las transacciones financieras diarias, comparadas con las inversiones directas y el comercio de bienes, para concluir que en pocos años se había creado un nuevo mercado que estaba en todos los lados, que era el mayor del mundo, y que no poseía –por lo menos a primera vista– ningún Estado o ámbito territorial que lo acotara. Esto llevó a la conclusión no sólo de que la globalización era sustancialmente financiera sino que condujo a **una conclusión apresurada y errónea: las relaciones mundiales tenderían cada vez más a estructurarse en términos de vínculos económicos financieros en desmedro de los que habían sido históricamente los articuladores de las relaciones mundiales: la política, la seguridad y el poder militar.**

Dicho en pocas palabras, la globalización no sólo cambiaba la intensidad y rapidez de las relaciones internacionales **sino también su naturaleza, su materia.** Obviamente de allí se desprendía una estrategia, frecuentemente mencionada en nuestra región, por la cual la política exterior debía volcarse cada vez más a entender el mundo como una red o sistema de transacciones y poderes financieros. Las batallas del capital reemplazaban a las batallas de la política y de la seguridad.

El mundo cambiaba, se alteraba su agenda y, consecuentemente, la manera en que se concebían las políticas exteriores de la periferia.

En síntesis, hubo a partir de los 90 una sucesión de errores en las maneras en que se concibió la relación mundial y los desafíos que se derivaban de ella:

- a. una visión ingenua –e interesadamente impulsada– que creyó que la globalización era simétrica y homogénea;
- b. una proyección simplista de futuro que sugería la lenta desaparición de los Estados Nacionales;
- c. la creencia en que la globalización era casi exclusivamente de naturaleza financiera, lo cual;
- d. relegaba a un segundo plano en las cuestiones de política mundial los temas de seguridad y militares;

e. una agenda de política exterior que tendió, con mayor o menor simplificación, a adoptar las consecuencias que se derivaban de estos supuestos.

La pos-Guerra Fría vino a echar por tierra esta visión simplificada del mundo.

A partir de 2001, la cuestión de seguridad volvió al centro de la política mundial. Los brutales atentados de Nueva York y Washington marcaron el fin de la ilusión del mundo financiero como esencia del mundo globalizado. A partir de allí, la preeminencia militar de la única potencia hegemónica que quedaba mostró la magnitud que la cuestión del poder militar y político tenía en la estructuración de las relaciones mundiales.

Otra vez resultó claro, como lo fue desde el fondo de la historia de los imperios, que la *ultima ratio* no es la razón. Tucídides describe en *Historia de la Guerra del Peloponeso* la naturaleza de la relación imperial de Atenas que por cierto ha transitado los últimos 2.500 años de historia.

La idea maravillosa de que el mundo podía avanzar hacia un sistema regulado por normas e instituciones internacionales chocó contra la dura evidencia de la realidad. No sólo parecía improbable alcanzar algún día la utopía jurídica de un mundo organizado democráticamente, sino que las instituciones en que se había basado la seguridad colectiva desde 1945 sufrieron duramente las consecuencias del ejercicio hegemónico y unilateral del poder militar.²⁰⁸

La inmensidad del poder militar de los Estados Unidos quedó fuera de toda discusión y su capacidad para considerarse fuera de los alcances de cualquier sistema de decisión multilaterales resultó evidente.

Las instituciones en que se había basado la seguridad colectiva desde 1945 sufrieron duramente las consecuencias del ejercicio hegemónico y unilateral del poder militar.

208 Ver Phillippe Delmas, *El brillante porvenir de la guerra*, 1997, capítulo 6. Andrés Bello.

Ésta es, precisamente, la combinación más característica del mundo en que vivimos. No sólo existe globalización, sino que ésta se da simultáneamente con la presencia de una única potencia política militar hegemónica con un poder incontestado.

La historia de los imperios se remonta casi a los orígenes de nuestra historia conocida, pero nunca había sucedido ese fenómeno conjuntamente. Hegemonía unilateral y globalización es el rasgo central del mundo de hoy. El mundo es inmediato y cotidiano, y existe en él una potencia hegemónica política y militar. Sin embargo, la hegemonía incontestable en materia militar no es necesariamente de la misma intensidad en otros campos.

Hegemonía unilateral y globalización es el rasgo central del mundo de hoy. El mundo es inmediato y cotidiano, y existe en él una potencia hegemónica política y militar.

En el campo económico, en el comercio, incluso en la cultura, existen posiciones dominantes pero no hegemónicas. Lo hegemónico es incontestable. Esto es así no por una cuestión de resignación, sino simplemente por una comprobación objetiva de una correlación de fuerzas descomunadamente despareja.

En cambio, en los otros ámbitos, la dominación no es inexpugnable. **Hay ámbitos posibles de autonomía, por supuesto dependiendo de la capacidad para generar capacidad negociadora y económica para crear esos espacios.**

Extrapolar la hegemonía militar a otros campos sería caer en un fatalismo paralizante. Si la relación de fuerzas fuera en todos los campos tan desigual como lo es en el militar, ¿qué le quedaría por decidir a la voluntad de los ciudadanos de un país?, ¿qué contenidos reales serían materia de opción, o más grave aún, qué sentido tendría la democracia?

En síntesis, la política y las relaciones militares y de seguridad han vuelto a mostrar que es en torno a ellas que se estructuran las relaciones mundiales, pero esto no debe conducir al fatalismo de la ausencia de poder, al fatalismo de una globalización que esteriliza la democracia.

Se trata de saber cuáles son las cumbres alcanzables y cuáles las inexpugnables tal como se nos presentan en el mundo en que vivimos y en el que no renunciamos ni a la libertad de nuestras naciones ni a la libertad dentro de nuestras naciones.

Equivocarse de objetivo puede ser duramente costoso: emplear fuerzas en modificar lo inmodificable y no utilizarlas en crear la capacidad económica y de negociación allí donde hay dominaciones pero no hegemonías. A la luz de estos desafíos cobra sentido y urgencia el renacimiento político de nuestros esfuerzos regionales, que en todo caso no debieran reducirse a esfuerzos meramente comerciales. Decía Samuel Huntington que el comercio acerca a los pueblos pero no los pone de acuerdo. Lo que precisamos son acuerdos sustantivos que recreen y aumenten los espacios políticos de decisión propia, nacionales y ciudadanos.

Sin embargo, reconocer la naturaleza de las relaciones que rigen el mundo en el que vivimos no debería hacernos abandonar la idea de un orden mundial regido por normas. Una cosa es la realidad que nos circunda; otra, nuestras aspiraciones, utopías si se quiere, aunque no quimeras.

La lucha por un Sistema Internacional Democrático de Derecho no debería dejar de ser una reivindicación permanente de una civilización que muestra como una de sus conquistas la democracia y la idea de que las conductas se rigen por normas destinadas a preservar el derecho igualitario de todos, individuos y Estados.

No es una meta alcanzable en los próximos veinte o treinta años. Quizás, como señalaba Fernando Henrique Cardoso, se requieren no menos de cien. Razón de más para reivindicarla inmediatamente.

Anexo

Melios y atenienses

Hace 2417 años tuvo lugar este diálogo.

Los embajadores de Atenas, el imperio, parlamentan con los melios proponiendo la utilidad de la rendición y servidumbre de éstos:

Atenienses:

—*Ya que el presente debate no se desarrolla ante el pueblo (evidentemente para que la muchedumbre no se deje engañar al oír de nosotros en un solo discurso seguido de argumentos sugestivos e irrefutables), pues sabemos que es eso lo que significa el que se nos haya traído ante sólo unos pocos, vosotros los que aquí tenéis asiento, actuad con mayor seguridad aun: tomad vuestras decisiones, por tanto, punto por punto y no con un único discurso, sino interrumpiendo inmediatamente cada vez que digamos algo que no os parezca bien. Y antes de nada, decid si os place el modo que os proponemos. Y los delegados de los melios respondieron:*

—*No es reprochable la generosa oportunidad de darnos explicaciones los unos a los otros con toda tranquilidad. Pero la guerra, que es algo que está aquí ya presente y no algo futuro, se muestra como algo bien distinto de esa propuesta. Pues vemos, en efecto, que habéis venido en calidad de jueces de cuanto aquí se vaya a decir y que la conclusión, en consecuencia y como es natural, será para nosotros: si logramos triunfar en el campo del derecho y por tanto no cedemos, la guerra; y si nos dejamos convencer, la esclavitud.*

Atenienses:

—*¡Basta, pues! Si habéis venido para hacer suposiciones sobre el futuro o para cualquier otra cosa que no sea deliberar sobre la salvación de vuestra patria (a partir de la situación presente y de lo que ante vuestros ojos tenéis), acabáramos. Pero si es sobre esto, podemos proseguir.*

Melios:

—*Es natural y comprensible que quienes se encuentren en una situación como la nuestra se desvíen con frecuencia en sus palabras e impresiones. Sin embargo, cierto es que esta unión tiene por objeto nuestra salvación; que el*

debate, pues, se desarrolle, si os parece, en la forma que habéis propuesto.

Atenienses:

—¡Y bien! Nosotros no vamos a recurrir por nuestra parte a un largo y poco persuasivo discurso (proclamando que es justo nuestro imperio porque derrotamos al medo, o que hemos emprendido esta expedición de ahora contra vosotros por habernos agraviado); pero tampoco esperamos que creáis que nos vais a convencer diciendo que, por ser una colonia de los lacedemonios, no os sumasteis a nuestro bando o que no nos habéis causado daños. Más bien se trata de que alcancemos lo que es posible sobre la base de los sinceros sentimientos de parte y parte. Lo sabemos igual que lo sabéis vosotros: en el cálculo humano, la Justicia sólo se plantea entre fuerzas iguales. En caso contrario, los más fuertes hacen todo lo que está en su poder y los débiles ceden.

Melios:

—Según nosotros al menos creemos es útil, ya que es necesario usar este término, puesto que vosotros propusisteis hablar de lo útil en vez de lo justo, que no destruyáis un bien común, sino que aquel que llegue a estar en alguna ocasión en peligro disponga de lo que es equitativo y justo, y que pueda obtener algún beneficio si logra persuadir a alguien con algo, aunque no sea estrictamente riguroso. Y esto es algo que no recaerá en menor grado en beneficio vuestro, en cuanto que en caso de sufrir una eventual derrota, dada la amplitud de la venganza, llegaríais a servir de ejemplo para los demás.

Atenienses:

—Pero por nuestra parte, no nos angustiamos por el final de nuestro imperio, si es que llega alguna vez a ser destruido. Pues no son los que ejercen el imperio sobre otros (como los propios lacedemonios) los que resultan temibles para los vencidos (aparte de que no estamos ahora en lucha con los lacedemonios), sino que lo son los súbditos, si alguna vez atacan ellos solos y derrotan a sus dominadores. De modo que, sobre eso, déjese-nos correr ese peligro. Y ahora demostraremos que hemos venido aquí por el bien de nuestro imperio y que nuestras propuestas irán encaminadas a la salvación de vuestra ciudad, pues queremos, de una parte, someteros sin grandes trabajos y asegurarnos, de otra parte, una salvación que sea de utilidad para unos y otros.

Melios:

—*¿Pero cómo podría resultar útil para nosotros ser esclavos y para vosotros dominarnos?*

Atenienses:

—*El caso es que a vosotros os acontecerá, en vez de sufrir lo peor, ser vasallos, y nosotros saldríamos ganando si nos ahorramos vuestro exterminio.*

Melios:

—*¿De modo que no aceptaríais que, siendo nosotros neutrales, fuéramos amigos en vez de enemigos vuestros, pero no aliados ni de unos ni de otros?*

Atenienses:

—*No. Porque no nos perjudica tanto vuestra declaración de hostilidad como vuestra amistad. A ojos de nuestros súbditos, ésta se interpretará como prueba de debilidad, mientras que vuestro odio sería una prueba de nuestro poderío.*

[...] Los atenienses se retiraron de las conversaciones y los melios, una vez estuvieron solos, como su parecer era similar al de antes, o sea, de desacuerdo, contestaron:

—*Nuestras opiniones, oh atenienses, no son distintas de las del principio, ni estamos dispuestos a privar de su libertad en un momento a una ciudad que está habitada ya hace setecientos años, sino que vamos a intentar salvarnos, confiando en la suerte que de los dioses proviene (que es la que hasta ahora la ha salvado), en la ayuda de los hombres, y en particular de los lacedemonios. Os proponemos ser amigos vuestros, pero no enemigos, ni de unos ni de otros, y que os retiréis de nuestro territorio después de concertar una tregua que parezca ser conveniente para ambos.*

Esto es cuanto respondieron los melios. Los atenienses, por su parte, dando con esto fin a las conversaciones, dijeron:

—*En fin, vosotros sois los únicos, a juzgar por esas decisiones, que consideráis más seguro el futuro que lo que está ante vuestros ojos, y veis*

(por desearlo) como ya acontecido lo que aún está oscuro. Confiados totalmente a los lacedemonios, a la suerte y a la esperanza, totalmente también seréis derrotados.

Los embajadores atenienses, regresaron a donde estaba su ejército. Y sus estrategias, en vista de que los melios no querían someterse, se dispusieron a atacarlos [...] Los atenienses dieron muerte a todos los melios en edad adulta, redujeron a esclavitud a los niños y mujeres; y en cuanto al territorio, lo ocuparon ellos mismos, enviando más tarde quinientos colonos²⁰⁹.

209 Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Alianza, Madrid, 1989, págs. 446-455.