

Partidos políticos y gestión estratégica

I L P E S

**Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social**



PARTIDOS POLITICOS Y GESTION ESTRATEGICA



900015422 - BIBLIOTECA CEPAL



NACIONES UNIDAS

Esta publicación fue preparada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e incluye documentos presentados en el Seminario Internacional sobre "Partidos políticos y gestión estratégica del Estado" (Brasilia, Brasil, 28 y 29 de noviembre de 1996) y en la Reunión de la XVIII Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (Brasilia, 25 y 26 de noviembre de 1997). Las opiniones presentadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial oficial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con los de la Organización.

PARTIDOS POLÍTICOS Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

© 1997 - Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social

Inscripción N° 101.068

LC/IP/L.135

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Naciones Unidas

Impreso por Dolmen Ediciones S.A.

Cirujano Guzmán 194 - Providencia

Santiago de Chile

INDICE

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	9
Crisis de la política y necesidad de reforma del estado, ¿dos caras de la misma moneda?	41
<i>Andrés Allamand</i>	
La difícil política en América Latina. Reflexiones a la luz del Latinobarómetro	69
<i>Carlos Huneeus</i>	
Las desigualdades en América Latina y su impacto sobre la gobernabilidad política	93
<i>Luis Maira A.</i>	
La política y el Estado. Hacia nuevas articulaciones entre lo público y lo privado	113
<i>Danilo Astori</i>	
Mercado-dependencia	193
<i>Rodolfo H. Terragno</i>	
El problema de la política en el marco del problema neoliberal: reflexiones en torno a una crisis de sentido y de vacío del Estado	203
<i>Gabriel Díaz Rivera</i>	

El futuro ya no es lo que era antes: el nuevo sentido del cambio	215
<i>Gustavo Fernández Saavedra</i>	
Partidos políticos, democracia y gestión estratégica	251
<i>Noemí Sanín</i>	
La crisis política y el nuevo papel del Estado	281
<i>Espiridião Amin</i>	
Chile: ¿hacia dónde van los partidos?	295
<i>Genaro Arriagada Herrera</i>	
Reforma del Estado y reforma de los partidos políticos.....	331
<i>Roberto Freire</i>	
Gestión estratégica, regulación y mercado	345
<i>ILPES</i>	

P R E S E N T A C I O N

El funcionamiento de los partidos políticos y los comportamientos de sus dirigentes son motivo de una crítica muy generalizada en la región. La democracia y su consolidación tienen su núcleo vital en sistemas políticos sólidos donde los partidos, por su credibilidad, tengan capacidad de convocatoria concitando el interés y el compromiso de la ciudadanía en sus proyectos de nación. Por otra parte, en la concepción sobre gestión estratégica que viene desarrollando el Instituto, los partidos y los dirigentes políticos constituyen actores de singular importancia.

Ambas consideraciones han sido decisivas para iniciar una línea de trabajo que tiene como propósito, primero, realizar un diagnóstico serio de las causas del descrédito de los sistemas políticos vigentes, luego, identificar y evaluar propuestas tendientes a rescatar el prestigio de las entidades y actores más comprometidos con la política y con la forma de hacer política y, en tercer lugar, recoger las visiones e interpretaciones que estos actores tienen de los procesos de reforma y modernización del Estado.

Conscientes que se trata de un esfuerzo sostenido en el tiempo, de una temática delicada y sensible donde la participación pluralista es esencial, el Instituto, con el apoyo financiero del gobierno de Italia y el patrocinio del gobierno de Brasil, diseñó y organizó un seminario destinado a examinar con rigor los temas señalados. Tuvo lugar en la ciudad de Brasilia los días 28 y 29 de noviembre de 1996. El gobierno del país anfitrión, en

especial su Excelencia el Presidente de la República y el Ministro de Planificación y Presupuesto, respaldó la propuesta sin dilación alguna; el de Italia, continuando con su vocación de cooperación con la región, hizo posible que se concretara el encuentro. Para el Instituto, en su permanente afán por prestar colaboraciones efectivas a los países, ha sido muy edificante que su convocatoria mereciera tales apoyos y tan calificadas participaciones. Se deja constancia del reconocimiento y gratitud del ILPES hacia ambos gobiernos.

Al seminario fueron invitados distinguidos dirigentes y analistas políticos de la región, entre ellos, candidatos a la presidencia y líderes representativos en sus países. Su presencia en el seminario y, sobre todo, el elevado nivel, seriedad y franqueza de sus apreciaciones, juicios y propuestas en los debates, así como en los trabajos presentados, merecen un especial reconocimiento. También se debe agradecer la evaluación que hicieron sobre la pertinencia de la reunión y de su estructura temática y organizativa. Más aún, destacaron que el encuentro fue una fértil instancia, no sólo para examinar los problemas que los inquietan sino también para reflexionar sobre sus desempeños y la forma en que actúan como políticos, contrastándolas con las de sus pares asistentes al evento.

No resulta necesario reiterar la importancia de esclarecer los problemas que aquejan a los partidos y dirigentes políticos; se trata de difundir los diagnósticos, de propiciar investigaciones e intercambios de pareceres sobre tan vital componente de la democracia. Habidas esas consideraciones, el Instituto presenta este libro que recoge los diversos trabajos aportados al seminario, así como un capítulo introductorio que resume el debate y plantea una agenda de preocupaciones por encarar. Si esta publicación contribuye a que se produzcan discusiones y críticas que permitan despejar incógnitas y generen planteamientos, habrá cumplido su finalidad principal. Es de toda justicia reconocer el valioso aporte de los consultores del ILPES, señores Adolfo Gurrieri y Juan Enrique Vega en este esfuerzo que, como ya se dijo, da inicio a una nueva línea de actividad del Instituto.

Arturo Núñez del Prado B.
Director del ILPES

INTRODUCCION

1. LA CONVOCATORIA DEL INSTITUTO

En este último decenio del siglo XX, la política y los políticos enfrentan un reto de gran envergadura. En muchas sociedades, incluidas por cierto las latinoamericanas, la primera está cuestionada tanto en su potencialidad para entregar certezas de conductas objetivas para la vida individual y social, como en su capacidad para orientar la conducción del Estado. Parte importante de la crítica se dirige también hacia los políticos y sus organizaciones, reiterada tanto en la opinión pública como en el trabajo de expertos y analistas. Pese a ello, desde una perspectiva democrática e independientemente de la pertinencia de juicios con los que esta actividad y este oficio son asediados, no existen postulaciones capaces de defender sólidamente la tesis que la elaboración y gestión de la vida pública pueda realizarse sin la mediación de la política. La importancia de discutir sobre la política es así insoslayable para la sociedad y para los propios políticos. El problema principal que está planteado es el de la calidad de la política. Y esta calidad se mide por la capacidad que tenga esta actividad para asumir y enfrentar las exigencias que presentan las sociedades en sus actuales procesos de desarrollo económico, cultural y social.

En la concepción sobre gestión estratégica que plantea el Institu-

to, los partidos políticos, en rigor, sus dirigentes más representativos y esclarecidos, surgen como actores privilegiados en el proceso de concretar un proyecto político. La idea del mediano y largo plazo, inherente a una estrategia, supone acuerdos y pactos que apuntan a la identificación de políticas de Estado destinadas a plasmar un proyecto de nación. Este tipo de políticas, por su trascendencia en el espacio y el tiempo, exigen consensos responsables, estables y de carácter mayoritario. Este último requisito, que crece en correlación con la importancia de una determinada política de Estado, otorga a las oposiciones políticas instancias de participación y niveles de responsabilidad, imprescindibles en un proceso democrático, y les confiere ese carácter de actores indispensables. Sus contrapartes en el ejecutivo y en los partidos del oficialismo necesitan de los consensos para legitimar sus políticas. De aquellos derechos y de estas necesidades devienen los espacios de negociación propios de la gestión estratégica.

Si se atiende a las políticas públicas, de ejercicio más cotidiano, también aparecen nítidos los roles y responsabilidades de la dirigencia política, tanto de oposición como de gobierno. Aun en los casos de aplastantes mayorías que respalden al grupo gobernante, el respeto por los derechos de las minorías que la democracia garantiza, obliga a persuadir, convencer y finalmente discrepar. Como fuere, en esta concepción los distintos actores políticos tienen opciones de participación en la adhesión o el disenso.

La gestión estratégica tiene como núcleo al proceso decisorio público y los partidos y los dirigentes políticos son actores centrales en dicho proceso en sus etapas y tareas más cruciales, como son la negociación, el logro de consensos, el seguimiento y la evaluación de resultados.¹

Dados esos antecedentes, resultaba imperioso conocer la visión de dirigentes políticos en plena actividad, respecto de los temas vinculados a la política y a la gestión estratégica del Estado. Con ese objetivo, y en respuesta a recomendaciones de sus órganos gubernamentales, el Instituto convocó, con un criterio pluralista, a un selecto grupo

¹ ILPES, Gestión Estratégica, Regulación y Mercado.

de representantes de la dirigencia política de la región para que en el seno de un Seminario participen en una doble reflexión:

1. Qué diagnóstico merece el funcionamiento actual de los partidos políticos, cuáles son las obsolescencias y deficiencias que urge encarar y qué tipo de cambios y adecuaciones podrían plantearse.

2. Cómo se concibe, desde la óptica de un partido político, la adecuación del Estado a los nuevos tiempos, para lograr mayores niveles de eficiencia y transparencia. Asimismo, interesaba conocer sus posiciones sobre el proceso decisorio público; sus debilidades y las propuestas para superarlas.

Con el propósito de contar con contribuciones meditadas se solicitó a todos los participantes la preparación previa de reflexiones por escrito. Para orientar estas presentaciones y propiciar un enriquecedor debate, se les planteó el siguiente conjunto de interrogantes, otorgándoles libertad para seleccionar aquéllas que les merecieran mayor prioridad:

El primer subconjunto aludía a los "Desafíos de las actividad política en América Latina" e incluía dos grandes preguntas, con sus detalles: ¿está en crisis la política en la región? y ¿cuál es la relación entre la calidad de la política y la eficacia en la gestión estratégica del Estado? El segundo planteaba tres preguntas sobre la "Reforma y continuidad en el papel del Estado", a saber: ¿cuál es el papel de Estado en los actuales procesos de transformación económica?, ¿cuáles son las principales propuestas para la reforma del Estado? y ¿qué roles debe asumir la función legislativa para adecuarse al nuevo papel del Estado? En tercer lugar, se ubicaron las interrogantes sobre "Sociedad civil, espacio público y agenda pública". Estos también eran tres: ¿cómo se definen los actuales espacios públicos?, ¿cómo impactan la actividad política las diferentes dimensiones de la ética pública? y ¿cómo se define la agenda pública? Finalmente se demandaban respuestas sobre el tema "Partidos políticos, democracia y gestión estratégica". Las preguntas indicativas eran: ¿qué responsabilidades corresponden a los partidos políticos y al Parlamento a partir de la nueva realidad estatal?, ¿cómo debieran desarrollarse los programas de los partidos políticos y los de Gobierno? y ¿cómo debieran financiar-

se las actividades de los partidos políticos y las campañas electorales?

Tanto en los trabajos presentados como en el debate mismo, un número apreciable de estas interrogantes, como es natural, no fue tocado o sólo fue aludido lateral o tangencialmente. Se trataba de poner sobre la mesa muchos de los problemas que actualmente se señalan en los debates públicos de los medios de comunicación y de los espacios académicos, para apreciar en qué forma estaban insertos en el universo temático de los dirigentes políticos y qué prioridad les asignaban. Aparte de la utilidad "per se" de las respuestas, se dispondría de un conjunto de apreciaciones y planteamientos que sin duda contribuirían a enriquecer y dar mayor solidez a la concepción de gestión estratégica que el Instituto viene desarrollando.

II. LA POLITICA VISTA POR LOS POLITICOS

1. *La "crisis" de la política*

Algo anda mal en la política latinoamericana; esa fue la opinión unánime de los participantes en el seminario.² Sin embargo, aunque esa afirmación fue aceptada por todos como punto de partida tácito, existieron opiniones divergentes acerca de si se trata o no de una verdadera crisis de la política, qué profundidad y amplitud tendrían las fallas que ella presenta, qué factores las habrían causado y qué habría que hacer para solucionarlas.

En cuanto al diagnóstico de la situación hubo quienes consideraron que se estaría frente a una crisis profunda y amplia de la política como actividad humana, al tiempo que otros argumentaron que se trataría de un mero desencanto de los ciudadanos con la forma de hacer política.

De todas maneras, el clima general del seminario puso de manifiesto una gran preocupación por el futuro de la democracia en la re-

² Dicha expresión aparece en ANDRÉS ALLAMAND, *Crisis de la política y necesidad de reforma del Estado*. (Dos caras de la misma moneda?)

gión. La enfermedad de la política en América Latina podrá o no ser caracterizada como crisis, pero no caben dudas de que se trata de algo muy serio.

Una manera de examinar la situación de la política es a través de las opiniones de los ciudadanos, tal como lo hizo un expositor basándose en los datos recopilados durante 1996 mediante la encuesta llamada Latinobarómetro.³ De partida, aquellas opiniones apuntan a dos aspectos que deben ser diferenciados. Ponen de manifiesto, por un lado, la visión –más o menos positiva– que ellos tienen de la actividad política y, por otro, el mayor o menor interés que demuestran en participar en la política o la mayor o menor preocupación por lo que en ella sucede. El primer aspecto refleja una evaluación mientras el segundo se refiere a una actitud o conducta; aunque ambos están muy vinculados, su análisis por separado permite obtener una idea más clara de las opiniones y actitudes de los ciudadanos hacia la política.

La encuesta muestra que dichas opiniones varían bastante de un país a otro, de modo que cualquier generalización debe ser hecha con prudencia. Sin embargo, parece indicar que el interés por la política es más bien reducido. Si se parte de la base, sólo con fines comparativos, que en España el 36% de los encuestados manifestó estar un poco o muy interesado en la política, se advierte que en América Latina sólo tres países presentan porcentajes parecidos: Uruguay (37%), Paraguay (33%) y México (32%). Desde aquí, las cifras descienden gradualmente hasta que el menor interés en la política se encuentra en Chile (19%) y Venezuela (16%). Cabe hacer notar, que en estos dos últimos países el crecimiento de la economía fue notablemente diferente durante 1996, lo que debiera poner en guardia frente a cualquier interpretación que hiciera depender el interés ciudadano en la política de la evolución de algunos indicadores económicos.

La satisfacción que los ciudadanos manifiestan respecto al funcionamiento de la democracia también presenta una gran variación entre los países. Si nuevamente se compara la situación de América

³ CARLOS HUNEUS, *La difícil política en América Latina. Reflexiones a la luz del Latinobarómetro.*

Latina con España se nota que en este último país el 31% está más bien o muy satisfecho con la democracia; Uruguay (52%), Argentina y Ecuador (34% ambos) superan aquella cifra, pero en el resto de los países la satisfacción disminuye hasta alcanzar en Brasil sólo 20%, Colombia 16% y México 11%. Si se toma en consideración el volumen demográfico de estos tres países la conclusión inevitable es que la mayoría de los ciudadanos de América Latina manifiestan estar insatisfechos con el funcionamiento de la democracia.

Ahora bien, ante estos porcentajes cabe preguntarse cuánta profundidad ha alcanzado el desinterés en la política y la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. ¿Será que están indicando la presencia de una visión negativa de la democracia como sistema político? Parece que así es, al menos para una proporción importante de los ciudadanos. En efecto, en España el 81% afirma que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; tal porcentaje sólo es casi igualado en Uruguay (80%); desde ese punto las cifras descienden con celeridad hasta que en varios países –Chile, México, Ecuador y Brasil– sólo la mitad o poco más de los ciudadanos expresan esa opinión. En otras palabras, cerca de la mitad de los ciudadanos de estos últimos países prefieren un sistema político autoritario o les da lo mismo que sea democrático o autoritario.

Cuando se consulta a los ciudadanos acerca de si creen que el voto puede ayudar a cambiar las cosas en el futuro, las respuestas se ordenan de modo parecido. Otra vez España y Uruguay presentan un porcentaje similar (67%) mientras que en México, Colombia y Chile más de la mitad de la población cree que el voto no ayudará a cambiar las cosas en el futuro.

2. Causas malestar de la política y sus posibles soluciones

No cabe duda que las opiniones ciudadanas sobre la política son muy inquietantes, aunque exista una considerable diferencia entre los países. Como se verá a continuación, los participantes en el seminario trajeron a colación una considerable cantidad de probables causas explicativas de ese malestar político de la ciudadanía, las que parecen com-

binarse de maneras también muy diversas en cada situación nacional. Algunas de esas causas parecieran afectar de un modo u otro a todos los sistemas políticos, a la vez que otras tienen una especificidad nacional mucho mayor; algunas enraízan en factores alejados de los procesos políticos nacionales, como las que ubican el origen de los problemas en el contexto económico internacional, al tiempo que otras son mucho más cercanas a los mismos ya que ponen énfasis en tal o cual aspecto problemático de los sistemas políticos locales. Todo lo cual, como ya se afirmó, debiera prevenir frente a explicaciones simples y generales de la situación actual de la democracia en América Latina. En las páginas que siguen se mencionarán algunas de las causas principales presentadas por los participantes con el objeto de dar una idea general de los enfoques predominantes en el seminario. Ellas pueden servir, asimismo, como una hoja de ruta para el lector de este volumen.

a) *La capacidad de decisión estatal*

Un primer enfoque gira en torno al debilitamiento de la capacidad de decisión estatal en general y del Parlamento en particular, a raíz de los procesos económicos internacionales y de los ajustes que llevan a cabo los países de la región para adaptarse a ellos. En términos más concretos, en los últimos 10 ó 15 años se habría producido una considerable redistribución del poder en favor de conglomerados internacionales y nacionales, los que habrían aumentado de manera notable su poder económico y político, al tiempo que se debilita el poder del Estado y de las organizaciones populares.

Un expositor subrayó que los años 90 en América Latina muestran un "debilitamiento democrático" que tiene sus raíces, en buena medida, en el decaimiento de los poderes institucionales electivos y el fortalecimiento de los llamados "poderes fácticos".⁴ Los procesos productivos recientes habrían tenido un carácter fuertemente concentrador ya que los núcleos dinámicos nacionales y transnacionales que estimulan el crecimiento económico aumentan su poder en la medida en que

⁴ LUIS MAIRA, Las desigualdades en América Latina y su impacto sobre la gobernabilidad política.

van acrecentando su riqueza. Al mismo tiempo, se habría producido una disminución progresiva de las actividades y recursos del Estado y un debilitamiento de las organizaciones populares tradicionales, en especial los sindicatos y los movimientos rurales. En tales circunstancias, los ciudadanos tienen menos interés por los asuntos políticos ya que suponen que las grandes decisiones de política económica, que los afectan de manera profunda y prolongada, no son tomadas en las instituciones electivas sobre las cuales ellos pueden influir con su voto.

En el mismo sentido, otro expositor se refirió a las condiciones establecidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario desde principios de los años ochenta, las que habrían conformado una trama fuerte y densa que ha influido de manera decisiva sobre las políticas económicas de los países de la región.⁵

También se llamó la atención sobre los cambios recientes en la distribución del poder económico y político y sus consecuencias antidemocráticas, pero colocando un énfasis especial en la influencia que sobre la política ejercen los mercados financieros.⁶ No se trata sólo del mayor poder que ejercen las grandes corporaciones económicas sobre los gobiernos de la región ni de las condiciones que imponen para brindar su apoyo los bancos internacionales; a todo ello agrega la creciente vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente al comportamiento de los mercados financieros, y la inestabilidad política que ello trae aparejado. A juicio de este participante, «la dependencia respecto de los mercados financieros, en países con estructuras productivas débiles e instituciones políticas en muchos casos anacrónicas y escasamente representativas, es el principal fenómeno político de la América Latina actual». En efecto, muchas de las economías de la región se han vuelto dependientes de un flujo importante de recursos financieros externos, que les permiten afrontar transitoriamente los déficit fiscal y de la balanza comercial. Pero es conocida la sensibilidad y volatilidad de estos recursos que, cuando salen de un país de manera

⁵ DANILO ASTORI, La política y el Estado. Hacia nuevas articulaciones entre lo público y lo privado.

⁶ RODOLFO TERRAGNO, Mercado-dependencia.

abrupta, provocan una crisis considerable. De ahí la preocupación de los gobiernos por satisfacer las condiciones implícitas que garantizarían el mantenimiento de tales flujos, aunque para ello deban tomar medidas que violenten principios institucionales o perjudiquen el interés colectivo a largo plazo.

En suma, de una manera u otra, varios participantes sostuvieron que una causa importante del malestar de los ciudadanos con la política reside en que las instituciones estatales –que se supone deben tomar las decisiones públicas, en especial las referidas a las políticas económica y social, con un grado razonable de autonomía– están de hecho sujetas a presiones directas e indirectas, internas y externas, que condicionan de manera severa su actuar. Por cierto, nadie piensa que exista algún Estado nacional que sea plenamente autónomo –siquiera el más poderoso– ni que las instituciones estatales puedan ignorar a los poderes fácticos, económicos o de otro tipo. Empero, lo peculiar de la situación actual sería que el grado de dependencia de las instituciones estatales es muy alto; en otras palabras, que su grado de autonomía relativa es desusadamente bajo, ya sea en relación a los países desarrollados o al que tenían en el período inmediatamente anterior a la crisis que comenzó a principios de los ochenta.

Como la voluntad democrática de los ciudadanos se expresa en y mediante las instituciones estatales, si éstas ven reducido su poder decisorio de manera notable, los ciudadanos sentirán que su propio poder se ha reducido y perderán interés en la política y evaluarán de manera negativa a las instituciones democráticas, ya que ellas no son el ámbito principal del proceso decisorio público. Dentro de este mismo tipo de causas, que hacen referencia a cambios en la estructura de poder y en los procesos decisorios, un participante trajo a colación otra hipótesis interesante: en los años recientes se habría producido en los propios gobiernos de América Latina una «tecnificación» de las decisiones de política económica.⁷ Como pareciera no existir una controversia importante acerca del camino a seguir en política económica, las decisiones son tomadas por técnicos, limitándose el papel que pueden

⁷ CARLOS HUNEUS, *op.cit.*

jugar las instituciones representativas. A éstas se las saca del debate y de las decisiones sobre política económica, que son llevados a cabo por grupos de expertos, que poseen a menudo un alto grado de autonomía respecto de aquellas instituciones. Como es obvio, este proceso también contribuye a desacreditar a los Parlamentos frente a la ciudadanía. Pareciera que la reducida cuota de poder estatal hubiera escapado de los Parlamentos para concentrarse en manos de los técnicos.

Si la visión negativa que los ciudadanos tienen de la política deriva de la pérdida de poder decisorio del Estado en general y de las instituciones representativas en particular, lo que debiera hacerse es fortalecer a ambos. De hecho, varios participantes señalaron algunas medidas que podrían tomarse a ese respecto, las que serán mencionadas en los próximos párrafos.

b) Las políticas de ajuste y el papel del Estado

Otro enfoque importante gira en torno a los efectos negativos que para la democracia tendría la aplicación de políticas de ajuste estructural económicas y sociales por parte de regímenes elegidos democráticamente. Tales regímenes no habrían satisfecho las expectativas que la población depositó en ellos, en cuanto a la mejoría de sus condiciones de vida, lo que habría tenido como consecuencia el desinterés político de los ciudadanos y la mala reputación de la democracia. Si las causas anteriores hacen hincapié en el debilitamiento del poder decisorio de las instituciones estatales y representativas, éste pone énfasis en las consecuencias negativas para la población de las decisiones tomadas, y en los efectos perniciosos de ese proceso sobre el prestigio de la democracia.

Ambos conjuntos de causas pueden combinarse, y así lo expuso un participante al examinar el proceso político en México.⁸ Por un lado, afirmó la existencia de un verdadero «vacío estatal», que se manifiesta en la falta de conducción y liderazgo político del Estado para la solución de los grandes problemas nacionales. Por otro, percibe una fuerte

⁸ GABRIEL DÍAZ RIVERA, El problema de la política en el marco del problema neoliberal: reflexiones en torno a una crisis de sentido y de vacío del Estado.

tensión estructural entre la aplicación vertical de un modelo económico que resulta socialmente excluyente y las expectativas de la población en pos de una mejoría en sus niveles de vida; finalmente, apuntó los problemas que provoca la democratización y apertura de un sistema político que funcionó durante muchos años de manera relativamente restringida. Todo ello explicaría el debilitamiento del apoyo político al Gobierno, la pérdida de la legitimidad y eficacia del sistema político y la desilusión de la ciudadanía con la democracia. A su entender, para solucionar estos problemas se requiere un gobierno con autoridad que consolide la democratización política, mantenga el crecimiento económico, avance en la equidad social, enfrente el problema de la guerrilla y combata el narcotráfico.

Varios participantes se refirieron a la necesidad de recuperar un papel importante para el Estado, en especial en lo relativo a afrontar las consecuencias económico-sociales negativas de las políticas de ajuste pues ellas constituirían una fuente de inestabilidad política y de descrédito de la democracia. Además, de la misma manera que el participante citado en último término, afirmaron que tal recuperación abarca dos dimensiones: fortalecer su poder decisorio y reorientar sus políticas para satisfacer las expectativas económicas y sociales de la población. Cabe señalar, sin embargo, que ninguno de ellos abogó por la restauración del viejo Estado interventor, sobre cuyas fallas existieron opiniones unánimes. Del mismo modo, no concibieron la recuperación del Estado como el establecimiento de una institución separada y sobreimpuesta a la sociedad sino, al contrario, como una que fuese real expresión de la voluntad ciudadana, es decir, un Estado democrático. La mejoría del malestar de la política requeriría, como condición necesaria, el fortalecimiento y la reorientación del Estado democrático.

En cuanto a la reorientación de la acción del Estado, un participante afirmó que, en la actualidad “los problemas que tenemos que resolver no son los que se atribuían a la acción del estado, sino los que resultan de su ausencia”.⁹ En este sentido, ante todo, subrayó que el Estado debe cumplir una función de redistribución que tendría dos

⁹ GUSTAVO FERNÁNDEZ, *El futuro ya no es lo que era antes: el nuevo sentido del cambio*.

objetivos principales y emparentados. Por una parte, reducir la creciente desigualdad económico-social, mejorando las condiciones de vida de los grupos sociales y las regiones menos favorecidas, es decir, de aquellos que son marginados o excluidos de los frutos del proceso de crecimiento económico. Por otro, desarrollar la formación de recursos humanos para aumentar la productividad del conjunto de la economía. La realización de ambas actividades supone una reconstrucción de la capacidad fiscal del Estado, tan deteriorada en la mayoría de los países de América Latina.

Otra función decisiva del Estado debe ser la de regulación, referida en general a la política económica y en particular a los antiguos monopolios públicos recientemente privatizados, de tal manera de asegurar la calidad y precio de los bienes y servicios, crear condiciones de competencia y proteger los intereses de los consumidores y del desarrollo nacional. Sin embargo, así como la función de redistribución está afectada por la generalizada crisis fiscal del Estado, la de regulación está afectada por la debilidad que muestran muchos Estados de la región para crear mecanismos institucionales capaces de regular los sectores en que actúan las empresas privatizadas. Aquí reaparece la ya mencionada redistribución del poder económico en favor de las grandes empresas privadas y en desmedro del Estado que hace muy difícil que la función regulatoria estatal se pueda cumplir a cabalidad. El hecho de que así fuera, sería un indicio claro de que el Estado está recuperando la cuota de poder que necesita para cumplir con sus nuevas funciones.

La última función importante apuntada por este participante es la de negociación. Ella se refiere a que, pese a las limitaciones que ha sufrido en los últimos tiempos, el Estado sigue siendo el intérprete y representante de los intereses de la Nación tanto en relación a actores externos como internos. Como los intereses de estos actores pueden y suelen ser distintos a los de la Nación, cabe al Estado la función de negociación para compatibilizarlos, evitando la subordinación a intereses ajenos a los nacionales. Aún más en esta función que en la anterior, se advierte la dificultad que encuentran los Estados de América Latina para cumplirla, considerando los cambios ya menciona-

dos en las estructuras de poder nacionales e internacionales y la mayor apertura de los Estados estimulada por la globalización económica y financiera y el impulso que han tenido los procesos de integración. Sin embargo, si el Estado no cumple con estas funciones será muy difícil que la ciudadanía mejore su actual evaluación negativa del desempeño de los regímenes democráticos.

Otros participantes presentaron puntos de vista bastante semejantes a los recién reseñados. Por ejemplo, uno de ellos expresó su convicción de que la desigualdad económico-social juega un papel decisivo en la inestabilidad y deslegitimación de los sistemas políticos porque agrava la conflictividad y reduce la integración social y la posibilidad de alcanzar consensos.¹⁰ Tal desigualdad tendría un origen externo derivado de las modalidades actuales de funcionamiento del sistema internacional, que sería menos solidario y más desintegrado, conflictivo y autoritario. Dicha desigualdad externa penetra en las sociedades latinoamericanas produciendo efectos negativos sobre los procesos políticos. Sus remedios también se orientan hacia el fortalecimiento y reorientación del Estado, con énfasis en la mejoría de la capacidad fiscal y en la orientación redistributiva. Pero agregó que para que todo ello fuera posible resulta imprescindible articular alianzas políticas que otorguen viabilidad a proyectos nacionales que pretendan alcanzar las finalidades señaladas. En otras palabras, la gobernabilidad política y la recuperación del prestigio de la democracia requieren la conformación de sociedades más equitativas que las actuales, para lo cual resulta decisivo que el Estado tenga la capacidad y la orientación adecuadas para ayudar a alcanzar esa finalidad. Sin embargo, nada de eso será posible si no existe una fuerza política que sea capaz de sustentar ese proyecto y vencer las resistencias que se le opondrían.

Varios expositores compartieron el mismo diagnóstico y las mismas soluciones. Por ejemplo, con respecto al primero uno de ellos sostuvo que la puesta en práctica de políticas de ajuste de orientación neoliberal influyó negativamente en la calidad de vida de la mayoría

¹⁰ LUIS MAIRA, *op.cit.*

de la población regional, lo que a su vez contribuyó no sólo a la declinación de la confianza y la credibilidad del sistema político sino que ha puesto en tela de juicio a la política como actividad humana.¹¹ En relación a la forma de encarar la solución de este problema, este expositor presentó una detallada explicación de porqué no sirven los enfoques que optan por el mercado o el Estado como actores decisivos y sugirió una combinación que aprovecha las virtudes y desecha los defectos de ambos.

c) *La reforma del Estado*

Un tercer enfoque, por lo contrario, afirma que una de las causas principales de la crisis de la política radica en que todavía no se ha llevado a cabo una reforma cabal del Estado tradicional.¹² De partida, como el anterior, parte del supuesto de que lo que suceda con el Estado tiene una influencia decisiva sobre la política. Esto es así porque la política puede ser concebida "como un conjunto de acciones hacia y desde el Estado". Por lo tanto, si la naturaleza, metas y acciones de los Estados en la región son juzgadas de manera crítica, ello impactará negativamente sobre la política, ya que no puede existir una "buena política de la mano de un mal Estado". Pero hasta aquí llega el acuerdo con el enfoque anterior, pues en el ahora examinado se afirma que los problemas del Estado derivan de la persistencia de sus elementos tradicionales y la solución consistiría en profundizar su reforma a lo largo de las líneas comenzadas en estos últimos años. Así concebida, la crisis de la política sería en buena medida un reflejo de la crisis del Estado tradicional. Tal Estado tradicional estaría retrasado, es decir, no habría acompañado los cambios vertiginosos que se han producido en las sociedades y, en general, hace lo que no debe, no hace lo que debe, y lo que hace lo hace mal porque es lento, centralizado y se considera autosuficiente. Además, está organizado en base al supuesto equivocado de que las energías para el desarrollo deben movilizarse en torno a las iniciativas e intervención del Estado. Este Estado es el

¹¹ DANILO ASTORI, *op.cit.*

¹² Este enfoque está expuesto con énfasis en ANDRÉS ALLAMAND, *op.cit.*

que debe ser reformado, tarea difícil por la resistencia de aquellos que se benefician con la actual situación. Como elementos importantes para la reforma y modernización del Estado propuso el cambio del aparato público con vistas a su racionalización, el fortalecimiento del estado de derecho, el avance de los procesos de privatización y descentralización, la organización adecuada del mismo para que asegure el crecimiento económico y el mejoramiento del impacto de las políticas sociales, la incorporación del sector privado a la resolución de necesidades públicas y el mejoramiento de la institucionalidad política. Si así se hiciera, la política ya no se vería desprestigiada por la imagen negativa que los ciudadanos tienen del Estado tradicional sino, al contrario, se beneficiaría con los logros del nuevo Estado.

d) Los partidos políticos, los sistemas electorales y el régimen de gobierno

Los tres enfoques anteriores reflejan algunas de las principales explicaciones del malestar ciudadano con la política, vinculadas a los procesos económicos y sociales más importantes de los últimos años. Son causas externas a la política que la impactan de manera vigorosa, contribuyendo a producirle los efectos negativos que de manera tan severa son juzgados por la ciudadanía. Ahora bien, el que todos los participantes hayan afirmado la importancia de tales causas externas no significa que no hayan destacado también la existencia de causas internas a la política misma, a veces tanto o más importantes que aquéllas. Por ese motivo, la mayoría consideró ambos tipos de causas explicativas y propuso soluciones para los variados problemas que de ellas surgen. Dada la gran diversidad de causas internas, sólo se hará referencia en lo que sigue a algunas de ellas, que giran en torno a rasgos problemáticos de los partidos políticos, los regímenes de gobierno y los sistemas electorales.

Sin embargo, antes de considerar dichos rasgos problemáticos, debe subrayarse la importancia que en el seminario se le otorgó a la corrupción, ya que fue considerada uno de los factores que más influyen en la imagen negativa que la ciudadanía tiene de la política.

No se trata de un fenómeno nuevo pero, actualmente, en muchos

países de la región estaría alcanzando una amplitud y profundidad mucho mayores que en el pasado. En efecto, pareciera no quedar ninguna institución u organización fuera de su alcance: el ejecutivo, el parlamento y el sistema judicial, las fuerzas armadas y de seguridad, la burocracia estatal, las empresas públicas, los niveles de gobierno central, estadual y municipal y, por cierto, los partidos políticos. El asunto es de sobra conocido, aunque no tiene una explicación fácil. Para algunos es una consecuencia obvia de un Estado demasiado extendido e interventor ya que, de acuerdo al dictado de Lord Acton, todo poder corrompe y cuanto mayor es, más corrompe. Pero otros señalan que una fuente muy importante de corrupción en los años recientes han sido los procesos de privatización de empresas públicas y, más aún lo es la debilidad actual de los organismos de regulación frente al poder potencialmente corruptor de las megaempresas privatizadas. Del mismo modo, si se corrompieron con facilidad aquellos partidos políticos fuertes que gobernaron durante largos períodos en situación de partidos únicos o claramente hegemónicos, también se corrompieron cuando, debilitados por los cambios en la distribución del poder político pierden su vocación de servicio público y su proyecto de futuro y se convierten en meras máquinas electorales para obtener cargos que usan en su propio beneficio y en el de sus partidarios. Es probable que el origen de este problema tan complejo se relacione con los cambios que se han producido en los valores que orientan la conducta en todos los planos de la vida, incluyendo de manera especial la conducta política, donde parecieran primar el individualismo y la falta de espíritu comunitario (que es, como es sabido, el alma de la polis). Por este motivo, varios participantes destacaron la necesidad de recuperar la ética política, sin la cual cualquier otra reforma, sea del Estado o del sistema político, no será suficiente para recuperar el prestigio de la política.

Las fallas de los partidos políticos constituyeron otra preocupación central del seminario, aunque cabe subrayar, sin embargo, que nadie puso en duda la importancia del papel que tales agrupaciones deben jugar en los regímenes democráticos; más bien se trató de encontrar los defectos que presentan, sobre todo los partidos tradiciona-

les, para proponer soluciones adecuadas. Ante todo, se destacó que los partidos han tendido a convertirse en organizaciones cerradas, poco permeables a las influencias de la sociedad. Además, manifiestan una clara inclinación por la oligarquización de su estructura interna de poder, que está concentrada en manos de la élite dirigente, la que excluye no sólo a los militantes de base sino, sobre todo, al resto de la sociedad de las decisiones importantes. A todo ello se agrega que cuentan con un financiamiento, a menudo muy cuantioso, cuyo monto, origen y destino es, al menos, muy poco transparente. Casi siempre tal financiamiento surge de unos pocos mecenas poderosos, que ejercen sobre los partidos una influencia tan fuerte como poco conocida. Finalmente, cuando alcanzan el gobierno, organizan una estructura clientelística y prebendaria que suele ser uno de los mecanismos decisivos para sustentar su situación de dominio. Pareciera que la estructura y funcionamiento de los partidos tuviese por finalidad principal lograr los votos necesarios para alcanzar el gobierno, sin preocuparse por la formulación y defensa de proyectos políticos. En este sentido, en los últimos años se ha producido una considerable “desideologización” de los partidos, acompañada de una uniformidad de las ideas, que ha llevado a que, en cuanto a propuestas de política, “todos los gatos son pardos”.¹³

Este perfil de los partidos, exagerado para poner de relieve las fallas que presentan, ha tenido como consecuencia el alejamiento entre ellos y la sociedad. Los mismos se vuelven autónomos de la sociedad para alcanzar mejor sus propios fines, a la vez que la sociedad se aleja de los partidos pues ya no cumplen con su finalidad principal de articular y representar los intereses y demandas sociales.

Una expositora examinó en especial cómo este proceso de alejamiento mutuo entre la sociedad y los partidos ha provocado la emergencia, por fuera del sistema tradicional de partidos, de nuevas agrupaciones y movimientos que han logrado éxitos importantes a nivel nacional, provincial y local. Sin embargo, el futuro de tales movimientos es todavía incierto ya que para consolidarse deben institucio-

¹³ ANDRÉS ALLAMAND, op.cit.

nalizarse como partidos, superar su propio caudillismo, mejorar su capacidad de gobernar y vencer la gran capacidad de resistencia de los partidos tradicionales. Muchas veces también la separación entre sociedad y partidos ha provocado escepticismo, apatía, abstencionismo, "voto castigo" y rebeldía armada.¹⁴

Los remedios a esta situación son tan conocidos como difíciles de aplicar: los partidos debieran abrirse a la sociedad, democratizarse internamente, tener un financiamiento transparente, ser capaces de proponer opciones de política que les sean propias y dejar de ser meras máquinas electorales para convertirse en articuladores y representantes cabales de intereses y demandas sociales. Si así fuera, aumentaría mucho tanto su prestigio y credibilidad como el de la política en su conjunto.

Otro participante hizo hincapié en la importancia que tiene para el éxito de la democracia la existencia de partidos fuertes y representativos; cuando ellos no existen se mantienen vivos el clientelismo, el paternalismo, la corrupción, el fraude, los votos son comprados y se eligen a los que detentan el poder económico.¹⁵ A su juicio, en una circunstancia como la actual en que las sociedades cambian con rapidez, los partidos fuertes ayudan a la estabilidad del Estado democrático. Dicha fortaleza sería el resultado, en buena medida, de los lazos que los partidos establezcan con organizaciones sociales como sindicatos, asociaciones, movimientos de diverso tipo, entidades profesionales, y otras.

Dentro de lo expuesto en el seminario en relación al papel de los partidos en el descrédito de la política, cabe referirse a una de las ponencias sobre Chile.¹⁶ Su autor afirma que la baja valoración que la ciudadanía atribuye al sistema político chileno no puede deberse a la falta de eficacia del mismo ya que, a diferencia de otros países, en Chile existe poca corrupción, buen desempeño económico, apoyo electoral estable a los partidos de gobierno, bajo grado de conflictibilidad

¹⁴ NOEMÍ SANÍN, *Partidos políticos, democracia y Gestión Estratégica*.

¹⁵ ESPIRIDÍAO AMIN, *La crisis política y el nuevo papel del Estado*.

¹⁶ GENARO ARRIAGADA, *Chile: ¿Hacia dónde van los partidos?*

social, alto nivel de seguridad, etc. Más bien, la causa de la misma estaría en la inadecuación del sistema actual de partidos a la realidad social. Todos los sistemas de partidos que existieron en ese país habrían respondido a las fuerzas políticas y conflictos sociales propios de cada etapa histórica; tal realidad fue cambiando y de ahí que diversos sistemas de partidos surgieron, se consolidaron y agotaron desde mediados del siglo pasado. Su tesis principal es, entonces, que los cambios sociales estarían volviendo obsoleto el sistema de partidos existente en Chile desde 1957; en otras palabras, que los cambios sociales habrían debilitado las organizaciones, conflictos, valores e intereses que le dieron vida y sentido al actual sistema de partidos. Allí estaría la raíz del “desencanto” que una buena parte de la ciudadanía chilena muestra con su sistema político. Entre tales cambios destaca el fin de la guerra fría y sus secuelas de confrontación ideológica, el debilitamiento de las organizaciones que daban un contenido clasista a la política y la “renovación” del pensamiento de la izquierda, a lo que agrega la obsolescencia de las estructuras partidarias, ya que está perdiendo vigencia social el partido programático, de militantes y bien organizado, en favor de organizaciones menos férreas y poco ideologizadas.

En el mismo sentido y al referirse a la situación de los partidos en Brasil, otro participante hizo notar que las grandes transformaciones sociales que se están produciendo en estos años –en buena medida, a consecuencia de la revolución científico-tecnológica y la globalización– imponen la necesidad de que cambien los partidos políticos.¹⁷ Una sociedad mucho más abierta y compleja no puede estar representada por pocos partidos tradicionales cuyas ideologías responden a viejas divisiones entre capital y trabajo. Por ello instó a oponerse a aquellas iniciativas “que buscan encerrar la política nacional en torno a los condominios cristalizados de los grandes partidos” tratando de que haya “menos partidos, menos votos, menos electores, en fin, menos democracia”. Más bien al contrario, debería estimularse la consolidación de las organizaciones políticas emergentes que pueden representar mejor las demandas e intereses de una socie-

¹⁷ ROBERTO FREIRE, Reforma del Estado y reforma de los partidos políticos.

dad en acelerado proceso de transformación.

En el seminario también se prestó atención a los defectos en los sistemas de gobierno y electorales y a las consecuencias que tienen sobre la mala imagen de la política. En cuanto a dichos sistemas predominó la idea de que sería necesario reformarlos para aumentar su eficacia y gobernabilidad, y de ese modo reducir el desprestigio de la política. Es sabido que la controversia acerca de los sistemas electorales deseables gira en torno a los sistemas proporcionales, que ponen énfasis en la representatividad y en la "justicia electoral", y los mayoritarios que privilegian la gobernabilidad. Preocupados por aumentar la capacidad de gobernar, algunos de los participantes afirmaron que el sistema proporcional incentivaría la formación de nuevos partidos y la fragmentación de los existentes, aumentaría la tendencia a la polarización y dificultaría la formación de coaliciones y mayorías y, por tales motivos, estuvieron a favor de los sistemas mayoritarios. Otros, en cambio, expresaron opiniones en pos del proporcional, que aseguraría una mayor amplitud de la representación en sociedades muy diversificadas y permitiría que surjan nuevos partidos que podrían ir quebrando el predominio de los tradicionales. Desde esta perspectiva, el sistema mayoritario ayudaría a perpetuar el predominio de partidos tradicionales, poco adecuados a realidades muy cambiantes.

La mayoría de los participantes pareció estar convencido de los defectos que presenta el sistema presidencialista vigente en la región, porque se basa en una dualidad de poderes entre ejecutivo y parlamento originalmente concebida, en la Constitución de los Estados Unidos, para evitar el despotismo y no para asegurar la gobernabilidad. Dicha fórmula ha funcionado bien en ese país, pero en general no ha logrado hacerlo así en los otros países en que se implantó. Dicha dualidad de poderes ha llevado a menudo a una confrontación entre ejecutivo y parlamento que ha afectado seriamente la gobernabilidad del conjunto del sistema. Sin embargo, tomando en consideración las dificultades para realizar un cambio profundo en el sistema de gobierno, varios participantes sugirieron procedimientos encaminados a reducir aquella dualidad tales como la segunda vuelta electoral, la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y del ejecutivo, y la aplicación ya

mencionada de sistemas electorales mayoritarios. También se señaló que otra de las causas del desprestigio actual de la política radica en la mala imagen del parlamento, ya que pese a ser la institución donde se encontraría la mayor expresión representativa de la voluntad de los ciudadanos, sufre un proceso gradual de deterioro de su capacidad de gobernar que ha sido absorbida casi totalmente por el ejecutivo. El parlamento legisla cada vez menos, fiscaliza muy poco, ha tenido que compartir su función de ámbito de debate con la prensa y la televisión, y regula su actividad por procedimientos arcaicos. La recuperación del prestigio de la política requiere que se restablezca el del parlamento, mediante su modernización y fortalecimiento.

III. TEMAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIONES

En el seminario surgieron muchos temas de importancia para la realización exitosa de una gestión estratégica. Entre ellos se han seleccionado algunos que podrían ser objeto de investigaciones futuras.

1. *La evaluación ciudadana de la política*

Ante todo destaca la necesidad de examinar a fondo la naturaleza y significación de la evaluación ciudadana de la política, que ha sido puesta de manifiesto en numerosas encuestas de opinión. Pese a que es un asunto controvertido, pareciera innegable que una proporción importante de la ciudadanía tiene una opinión negativa de la misma, aunque se ha avanzado en algunas dimensiones decisivas del proceso de democratización.

En efecto, en los últimos años han tenido lugar, en la mayoría de los países de América Latina, diversos procesos que tienden a liberalizar y democratizar el proceso político. Así, ante todo, cabe destacar que no existe ya ninguna dictadura militar en la región, que se ha retornado a los procedimientos electorales para la selección de las autoridades políticas y que en varios países –como Colombia, Venezuela y México– se han llevado a cabo reformas orientadas a ampliar y profundizar el carácter democrático de dichos procedimientos electorales.

Es evidente también que existen mayores dificultades para que los golpes militares tengan éxito, como lo demuestran los intentos más recientes en Venezuela y Paraguay, gracias a la presión interna y externa en contra de los mismos; en cuanto a la externa cabe subrayar la que surge del Mercosur, ya que este acuerdo incluye una cláusula que exige la exclusión de cualquier gobierno no democrático. Esto ha ido acompañado por un mayor respeto de las autoridades por los derechos civiles y políticos, en lo cual también ha jugado un papel importante la presión internacional en favor de la vigencia de los derechos humanos. Además, varios grupos guerrilleros se han integrado al proceso político democrático (como en El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Colombia) reduciendo de ese modo la violencia que caracterizaba a los procesos políticos de esos países. Vinculado con ello, resalta la reducción del grado de confrontación ideológica entre los actores políticos en la mayoría de los países como consecuencia de las experiencias nacionales de las décadas anteriores –trágicas muchas de ellas– y del fin de la guerra fría. Asimismo, debido a la mayor complejidad de las sociedades, han surgido con fuerza muchas organizaciones sociales que defienden intereses sectoriales de grupos específicos, que encuentran así un medio democrático adicional para hacer oír sus demandas.

A pesar de estos logros, muchos ciudadanos evalúan de manera negativa las instituciones y actividades políticas. En consecuencia, una agenda de investigación actual de los procesos políticos en América Latina debiera prestar una atención especial a conocer mejor esa evaluación negativa y explorar sus causas, porque ella está poniendo en duda la legitimidad de los mismos.

Son muchos los interrogantes que surgen en relación a aquella evaluación, tales como ¿indica la existencia de un gran potencial de protesta o la demanda de instituciones políticas de otro tipo? ¿en qué estratos sociales y grupos étnicos se concentra? ¿qué es lo que se critica del proceso político?

Este último interrogante resulta importante para conocer mejor el contenido de esa evaluación. Por ejemplo, es probable que la crítica de algunos ciudadanos se dirija hacia gobiernos concretos y los partidos políticos que los llevan a cabo; la misma sería la causa de

que el “voto castigo” y la volatilidad electoral –es decir, los cambios de gran magnitud en el caudal electoral de los partidos de una elección a otra– se hayan convertido en fenómenos habituales que han provocado hasta la virtual desaparición de algunos partidos tradicionales. En un nivel más profundo, es posible que la crítica de algunos ciudadanos no apunte sólo a tal o cual gobierno o partido, sino que a todos los partidos políticos, es decir, a la clase política en su conjunto y al modo en que la misma está cumpliendo su cometido. En este caso a ellos ya no les resultaría suficiente el voto castigo y es probable que su comportamiento político se oriente hacia la apatía, la abstención, el apoyo a candidatos que surgen fuera de los partidos tradicionales o diversas formas de rebelión. Es razonable pensar que en estas circunstancias la crítica de los ciudadanos alcance hasta las instituciones de la democracia representativa, que pueden ser vistas como mecanismos inadecuados para realizar un proceso eficaz de toma de decisiones que debieran ser cambiados por otros más acordes con formas autoritarias o tecnocráticas de organización política. Sin embargo, existe una evaluación negativa aún más radical de la política –la única que con propiedad podría llamarse “crisis de la política”– que es aquella que critica los mecanismos colectivos de toma de decisiones y propone debilitarlos en favor de mecanismos privados de toma de decisiones; la “mercadización” creciente de la vida social iría disminuyendo la “politización” de la misma, propia del orden estatal, y abriendo el camino que llevaría a un futuro orden post-estatal. Esta enumeración de cuatro niveles de profundidad que podría tener la evaluación negativa de la política pone de manifiesto la necesidad de investigarla a fondo a fin de comprender mejor la opinión escéptica y pesimista de una parte de la ciudadanía hacia la política.

2. *Las consecuencias políticas de la crisis y las políticas de ajuste*

Sólo resulta posible entender los procesos políticos acaecidos en los últimos 15 años en América Latina cuando se los examina en relación con la crisis económica y las políticas de ajuste. En efecto, el funcio-

namiento de la economía de mercado, como ya se ha manifestado con persistencia, exhibe resultados muy favorables en ciertas áreas pero adolece de vacíos y limitaciones en otras. Aún no se logra un generalizado y vigoroso crecimiento capaz de absorber productivamente a la fuerza de trabajo y por lo mismo los índices de inequidad no ceden como se habría esperado. En otros términos, la concentración del ingreso por un lado y la exclusión social por otro en el marco de expansiones productivas en general modestas, siguen constituyendo los problemas de fondo en el desarrollo de la región. El logro de equilibrios macroeconómicos que conllevó elevados costos sociales no devino, hasta ahora, en mayores oportunidades para los postergados y en más justicia social. La llamada clase política, está siendo sometida a juicio al calor de este tipo de resultados, aparte de los escrutinios que se le hace en función de sus actuaciones y comportamientos en el terreno más visible en el que se desenvuelven.

La dirigencia política con mucha claridad y precisión identifica a la corrupción, en sus distintas manifestaciones, como el más significativo de los factores de descrédito. Pero cuando se hace un recuento de otras carencias y obsolescencias, ¿no será que los juicios se exageran porque, a los ojos de la ciudadanía, aquellos problemas de fondo no parecen estar en vías de solución? ¿Hasta qué punto los dirigentes políticos están sobrellevando el peso de un modelo de funcionamiento de la economía y de la sociedad que se manifiesta injusto e incapaz de generar equidad?

Frente a estas interrogantes suelen identificarse dos tipos de posturas: hay quienes sostienen que el modelo de economía de mercado debiera profundizarse con mayores privatizaciones, desregulaciones y una injerencia del Estado definitivamente subsidiaria; por lo contrario hay quienes sostienen que es necesario lograr un equilibrio entre Estado y mercado, en donde las dinámicas y potencialidades de la iniciativa privada se encaucen en una visión estratégica en la que intervenciones estatales selectivas, eficientes, transparentes y concertadas, reviertan progresivamente las inequidades al amparo de sostenidos crecimientos con bajos índices de incertidumbre. Como fuere, para que un proyecto político tenga concreción en cualquiera de las direcciones plan-

teadas, necesita cumplir un requisito básico: restaurar la credibilidad y así lograr una capacidad de convocatoria que le de el respaldo necesario para acometer una empresa de tamaña trascendencia. Subsiste la interrogante principal: si los resultados visibles de la economía de mercado están generando un clima hostil y un caldo de cultivo propicio para la crítica y la descalificación de la clase política, ¿cómo romper el círculo vicioso para rehabilitar el prestigio y la confianza en la dirigencia y en el sistema político?

Por mucho que se progresa en la democratización de un partido político, en el manejo transparente de su financiamiento y en la modernización de su funcionamiento, hay que darle prioridad a las modalidades de acopio y captación de inquietudes de la comunidad. Si ésta percibe y siente que la inequidad no cede y las oportunidades para una vida mejor están lejanas será utópico pensar en su movilización para comprometerse en un proyecto político. En esencia, la cuestión fundamental es dirimir qué ajustes hay que introducirle a la economía de mercado para suplir sus omisiones y moderar sus excesos. Es necesario identificar con claridad en qué sectores, actividades y territorios la economía de mercado está funcionando bien y en qué otros su ejercicio no genera los resultados que se habrían esperado. Si después de un riguroso diagnóstico se tiene la propuesta de cambios, se podrá romper el círculo vicioso. Este planteo que tiene su origen en una detenida reflexión sobre el desarrollo, se refuerza con la lectura de los trabajos y debates de los dirigentes políticos que participaron en el seminario. Hay conciencia sobre las sensibilidades que despierta pero no por ello puede soslayarse el análisis de su pertinencia y viabilidad.

3. *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos*

Los partidos políticos juegan un papel decisivo en los sistemas democráticos ya que son los agentes principales de representación política y un medio indispensable en el proceso de elección de los cargos públicos. Suelen representar a grupos con intereses y demandas organizados y explícitos pero también son estructuradores de intereses; reflejan y canalizan intereses preexistentes y, asimismo, los conforman y

organizan. En ese proceso, dan forma a la agenda política apoyando unas demandas y acallando otras, ordenan las opciones para el electorado, facilitan la participación y estructuran el conflicto.

Los partidos políticos, y el sistema de partidos que los abarca, influyen de manera notoria en el grado de estabilidad, regularidad y gobernabilidad del sistema político, dimensiones clave para una realización exitosa de toda gestión estratégica. Sin embargo, para que tengan una influencia positiva deben cumplir con ciertas condiciones. Entre ellas destaca, ante todo, que los partidos debieran ser organizaciones sólidas, lo que implica poseer estructuras fuertes, amplitud territorial y recursos propios. Asimismo, debieran gozar de estabilidad en el apoyo electoral de los ciudadanos (baja “volatilidad electoral”), sustentada en una base social que les otorgue su adhesión de manera regular, lo que de paso los obliga a mantener un mínimo de consistencia programática. Finalmente, debieran poseer una influencia decisiva en el sistema político, y que los demás factores de poder existentes así lo aceptasen. Además, debieran estructurarse en un sistema que respetara las reglas del juego democrático, no abarcara demasiados partidos, y no tuviera una distancia ideológica demasiado grande entre ellos. Pero los partidos y el sistema de partidos no influyen sólo en la gobernabilidad, estabilidad y regularidad del proceso político sino que también lo hacen en cuanto al grado de democratización y representatividad del mismo; en este punto deben considerarse dimensiones como el nivel de democratización de la estructura interna y las decisiones de los partidos, el grado en que representan a los intereses y demandas existentes en la sociedad, y la posibilidad de que estos intereses y demandas puedan organizarse y penetrar en el sistema de partidos.

Los dos conjuntos de dimensiones –que podrían sintetizarse en los términos gobernabilidad y democratización– constituyen los criterios principales a partir de los cuales es evaluado el desempeño de los partidos; cuando existe una evaluación negativa de los mismos por parte de la ciudadanía ella se refiere en especial a su mal desempeño en una o ambas dimensiones.

¿En qué grado cumplen con esas condiciones los partidos y los

sistemas de partidos existentes en los países de América Latina? ¿Contribuyen y en qué medida a la estabilidad, la gobernabilidad y la cabal representación de los intereses y demandas sociales? ¿En qué están fallando los partidos políticos en América Latina para que una buena parte de la ciudadanía tenga una opinión negativa de los mismos?

Pareciera que en los últimos 15 años al evaluar los partidos la ciudadanía ha puesto un énfasis especial en la contribución que los mismos han hecho para un buen manejo de la crisis, de modo que su opinión se ha centrado más en la gobernabilidad y en la eficacia; prueba de ello es, por ejemplo, el apoyo brindado a los partidos gobernantes que lograron controlar la inflación y el castigo electoral aplicado a los que no lo consiguieron. Sin embargo, pareciera que esta preocupación por la eficacia en el manejo de la crisis está, cada vez más, acompañada por otros dos criterios. Por un lado, la ciudadanía también evalúa a los partidos por su desempeño en relación a los problemas sociales provocados por la crisis y las políticas de ajuste; por otro, considera la contribución de los mismos a la mejoría de la calidad de la democracia y la representación política. Ya no basta la capacidad de los partidos para enfrentar la crisis sino que también deben demostrar su sensibilidad social y su aptitud para representar cabalmente a los intereses y demandas de la ciudadanía.

Este último punto, el de la representación, está en el centro del debate político en muchos países de la región. Como es sabido, toda estructura de poder político tiende a crear mecanismos que favorezcan su propia perpetuación, entre los cuales destacan aquellos que se introducen en los sistemas electorales. Según los países, en dichos sistemas se advierte, por ejemplo, la voluntad hegemónica de uno o dos partidos dominantes, las distorsiones interesadas de regímenes militares previos, las pretensiones centralistas en desmedro de los poderes locales, la persistencia de caudillismos regionales, etc. Las fuerzas que impulsan la liberalización y democratización de los procesos políticos han luchado por desmontar esos mecanismos y establecer reformas en los sistemas electorales que mejorasen la representación ciudadana. Sería muy interesante estudiar comparativamente el contenido de tales reformas y evaluar los resultados que han obtenido.

A juzgar por la evaluación de la ciudadanía el desempeño de los

partidos en estos aspectos no ha sido bueno. Empero, como ya se ha señalado, ellos son actores decisivos en el proceso democrático por lo que resulta necesario realizar estudios que ayuden a mejorar el desempeño de los partidos y de los sistemas de partidos.

4. *Gestión estratégica, redistribución del poder y globalización*

El cambio de patrón de desarrollo que se ha producido en la mayoría de los países de América Latina desde los años ochenta ha traído aparejado profundos cambios sociales y políticos cuya naturaleza y consecuencias recién están siendo apreciadas en su verdadera magnitud. Una de las esferas más afectadas ha sido la distribución del poder económico y político en el interior de las naciones. En efecto, de una manera esquemática, puede afirmarse que el patrón de desarrollo hacia adentro fue impulsado por gobiernos desarrollistas y populistas dirigidos por partidos o movimientos en cuya base de sustentación jugaban un papel decisivo los estratos medios y populares, las organizaciones sindicales, algunos sectores empresariales y, por cierto, el aparato estatal. La crisis de ese patrón de desarrollo debilitó a los partidos y actores sociales y políticos que lo sostenían e impulsaban, y el establecimiento de un patrón de desarrollo distinto ha contribuido a crear nuevos actores sociales y políticos o a dar fuerzas a otros que ya existían. En suma, el cambio de patrón de desarrollo ha modificado la relación de fuerzas económicas y políticas en el interior de cada Estado nacional; en especial, sobresale la disminución del poder de las organizaciones populares tradicionales y de la influencia económica del Estado, al tiempo que aumenta la significación de poderosos actores privados económicos y financieros. Podría decirse que lo esencial del cambio de relación de fuerzas ha consistido en la disminución del poder de los actores sociales y estatales y en el aumento del de los privados económicos y financieros.

Estas modificaciones en el interior de los Estados han sido acompañados por otros, que han mermado la autonomía de los gobiernos. La ampliación de los mercados económicos y financieros ha aumentado el poder de los actores predominantes en los mismos, en especial

las empresas transnacionales, al tiempo que la crisis de la deuda incrementó sustancialmente la capacidad de regulación y control de las grandes instituciones financieras internacionales sobre las economías nacionales.

En tales circunstancias, ¿cómo se ve afectada la gestión estratégica? ¿Qué adaptaciones deberían hacerse para que pueda desenvolverse con éxito en la nueva situación? ¿Cómo influyen estos cambios en la distribución del poder en el proceso de democratización? ¿No será que la pérdida del poder popular que los mismos traen aparejado contribuye al desencanto ciudadano con la política?

5. *Modalidades de comunicación y formas de hacer política.*

La irrupción de la televisión como medio eficaz y masivo de comunicación, ha violentado las formas tradicionales que los dirigentes políticos tenían como hábito para expresar sus ideas y concitar compromisos. El parlamento, como locus de discusión, así como los recintos convencionales de reunión para escuchar discursos y convocatorias, se han visto casi desplazados por un mecanismo que llega donde el «cliente» está, y no al revés. La clase política ha debido reaccionar ante un medio que le era extraño acompañando su gran capacidad de diseminación y adecuándose forzosamente a esta nueva forma de llegar a la ciudadanía, con todas sus ventajas y potencialidades pero también con sus sesgos y hasta deformaciones. La proclividad de considerar al ciudadano como integrante de un mercado, donde la proyección de imagen suele tener preeminencia frente al examen de los problemas y a la solidez de las propuestas, merece una detenida reflexión de la dirigencia política.

El desarrollo de la informática y las telecomunicaciones y de modernas metodologías de gestión han determinado que en el funcionamiento de la actividad socioeconómica, particularmente en los procesos de decisión, se den velocidades muy disímiles según actividades e instituciones. La velocidad con la que se desempeñan los parlamentos y la que caracteriza, por ejemplo, al mundo financiero son, por cierto, incomparables. Si además se toma en cuenta la velocidad y amplitud

con que se transmite la noticia y la información, casi en tiempo real, se tiene un sistema de asincronías que dramáticamente incompatibiliza la marcha de los núcleos decisorios. A los ojos del ciudadano aparecen exageradas y hasta falsas ineficiencias que van alimentando los descréditos. Seguramente que se podrá incrementar la eficiencia en el trabajo parlamentario, pero propender a que su ritmo tenga el compás que impone el mercado sería del todo inconducente; la decisión política no sólo requiere de un profundo análisis, también son imprescindibles la discusión y el consenso que suponen tiempos y etapas que no pueden violentarse. Como fuere, el problema de los tiempos y las velocidades ameritan una reflexión y una postura que califiquen las razonables disimilitudes y sean convincentes para la comunidad. Las promesas de celeridades que resultan inalcanzables no son verosímiles y alimentan los juicios críticos.

Otra vez, el desarrollo de la informática y las modernas técnicas del mercadeo que precisan conocer día a día las preferencias y apreciaciones del consumidor, han dado pie a propuestas que en su expresión más ambiciosa se denomina como «el plebiscito continuo», es decir, un método que permita conocer el sentir del ciudadano frente a las más variadas consultas. Nadie puede estar en desacuerdo con la necesidad de conocer las reacciones de la población frente a problemas y opciones, ni tampoco desmerecer el valor de las encuestas cuando éstas responden a los cánones de rigor científico y objetividad probada. Se trata nuevamente de calificar los qué y los cómo de las indagaciones posibles; la información con que cuente cada individuo indagado así como la responsabilidad con que emite su opinión no son fáciles de garantizar por medio de métodos casi automáticos de captura de información. Las veces que este método ha dado resultados positivos, siempre han ido precedidas de una preparación y la difusión de información, cuyo costo y tiempo necesario las habilitan sólo para casos muy calificados. Frente a estas tendencias los dirigentes políticos están tomando posiciones que también exigen evaluaciones muy detenidas.

En síntesis, esta propuesta sugiere que las investigaciones futuras contribuyan a esclarecer la significación y alcance de la evaluación ciudadana de la política; examinen en mayor detalle la relación que ha

existido entre los procesos políticos, la crisis y las políticas de ajuste durante los últimos 15 años; analicen la estructura, funcionamiento y desempeño de los partidos políticos ya que son –o debieran ser– los actores clave del proceso democrático; presten una atención especial a las consecuencias que los cambios recientes en la distribución nacional del poder económico y en las relaciones internacionales tienen en la capacidad de los gobiernos para realizar una exitosa gestión estratégica; y, finalmente indaguen y evalúen las restricciones, ventajas y oportunidades que el mundo moderno, en especial el desarrollo de la informática y los medios de comunicación, plantea al quehacer político.

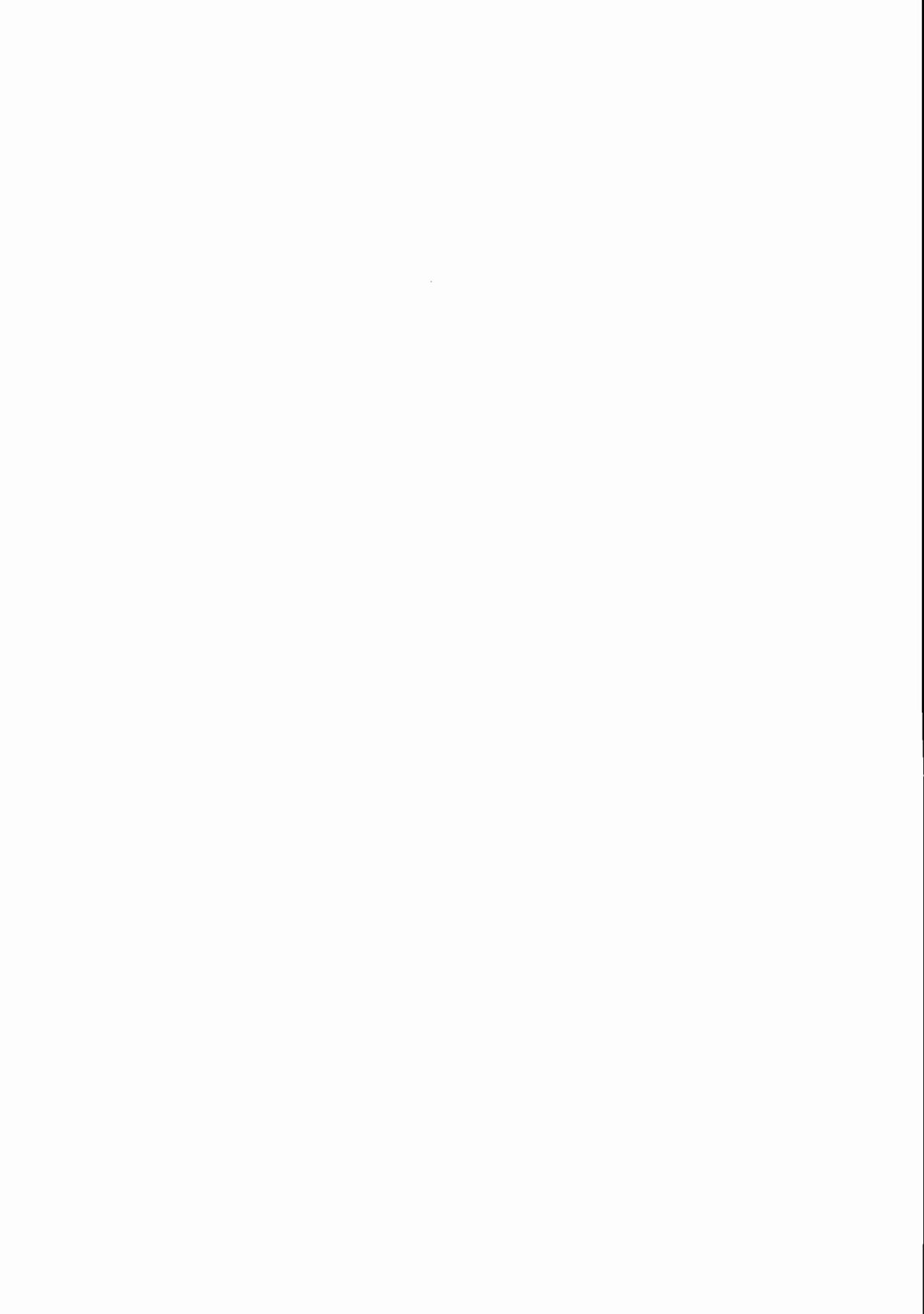
Es útil destacar, asimismo, que en el desarrollo del seminario surgió recurrentemente la necesidad de disponer de una instancia de examen, más allá de los grandes temas de la política, respecto del desempeño de cada dirigente. Otras especialidades, llámense médicos, economistas, o sociólogos, disponen de congresos, coloquios, talleres, etc., en los que actualizan conocimientos e intercambian experiencias que les permiten mejorar su profesionalismo. Los políticos, en general, se reúnen para discutir temas políticos y decisiones a adoptar, pero muy rara vez para examinar su desempeño, identificar sus carencias y optimizar sus potencialidades, es decir, evaluar la forma en que cada quien está desarrollando su actividad.

Ante esta agenda de investigación, el Instituto propiciará actividades que darán continuidad y seguimiento a este primer esfuerzo en la certeza de que se trata de un tema de real trascendencia.

Crisis de la política
y necesidad de reforma
del estado: ¿Dos caras
de la misma moneda?

Andrés Allamand ()*

() Diputado Nacional, ex Presidente del Partido Renovación
Nacional, Chile.*



I. ¿TRIUNFO DE LA DEMOCRACIA Y DERROTA DE LA POLITICA ?

Algo anda mal en la política. Y por derivación inmediata, algo no camina con la democracia.

La crisis de la política es un lugar común. La degradación de la vida política aparece como un hecho indubitado. El desaliento con la democracia se expande. El desánimo cunde entre los servidores y funcionarios de las diversas reparticiones estatales. El desprestigio de los partidos está a la orden del día y el del Parlamento alcanza sus máximas cotas. La distancia entre la ciudadanía y las instituciones se ha transformado en un abismo.

Más allá que pueda argumentarse en contra de tal visión –que algunos podrían calificar de apocalíptica– es difícil refutar que se trata de un diagnóstico bastante generalizado.

A su vez el fenómeno despierta lógica preocupación: una sociedad que incubo una política de tales perfiles tiene por delante un horizonte inquietante.

La sola aproximación al problema de la crisis de la política y los partidos da cuenta de su extraordinaria complejidad. De partida ¿Es una crisis de la política y sus instrumentos o más bien de la sociedad?

El sentido común conduce invariablemente a pensar que las raíces de la crisis de la política son complejas, quizás ocultas y en cual-

quier caso múltiples. Un fenómeno de tal naturaleza jamás tiene una causa única o una explicación singular.

Además está el peso de la paradoja. En efecto, a algunos paralogiza que el desprestigio de la política haya estallado simultáneamente con el triunfo históricamente monumental –y sin contrapeso– de la democracia. ¿Cómo explicar que al «ganar» la democracia haya «perdido» la política?

La verdad es que no resulta intelectualmente posible soslayar tal paradoja. Aún a riesgo de incurrir en una simplificación es posible afirmar que durante décadas la política estuvo orientada a conquistar, asegurar y promover la democracia. Esa era la prueba de fuego para la política, entendida ésta a través de su más simple y generalizada concepción: aquélla que la percibe como el arte de gobernar la sociedad respetando los derechos de quienes la integran.

Es perfectamente lógico sostener que el rasgo fundamental de la lucha política de este siglo estuvo en torno de la democracia. La «guerra fría» fue la expresión paradigmática del antagonismo medular que abarcó todas las latitudes. El mundo vio enfrentarse dos visiones encontradas: aquélla que afirmaba la vigencia de la democracia y sus libertades consustanciales y aquélla que apoyaba totalitarismos o autoritarismos de diversos colores y sus asfixiantes controles.

El triunfo de la democracia ha sido aplastante, no tan sólo según la lógica aritmética de las olas y contraolas de Huntington, conforme a la cual la marea democrática está en su punto histórico más alto, sino en un aspecto aún más significativo. El punto clave del triunfo del ideal democrático es que ha despojado de legitimidad a cualquier otro régimen político. Ante los ojos atentos de un mundo globalizado no hay legitimidad fuera de la democracia.

Pero despejado el tema de la primera legitimidad (la del sistema) ha surgido con inusitada fuerza el tema de la segunda legitimidad (la de la eficacia del sistema). La primera legitimidad opera hacia afuera, esto es en relación a otras formas de gobierno; la segunda legitimidad actúa hacia dentro, esto es, en relación a sí misma. Otra vez ¿Cómo se puede perder ganando? ¿Cómo explicar que el éxito de la democracia haya gatillado su desprestigio?

Hay quienes han afirmado que al desplomarse el comunismo la democracia se ha quedado sin enemigo, pero los más lúcidos de entre éstos, como Sartori, han agregado que «vencer en la guerra no es vencer en la paz».

La verdad es que la democracia se ha quedado sin enemigo externo, pero por lo mismo todas sus miradas se han volcado sobre sí misma. Y allí han emergido con inusitada fuerza todas las falencias, omisiones y defectos que el vértigo del combate había camuflado.

Estas y otras consideraciones explican que la reflexión sobre la política –sobre su crisis o su «estado de situación» en términos más benevolentes– se encuentre en el primer lugar de la agenda. A su vez, el debate sobre la gestión, la modernización, la reforma o la «reinención» del Estado le sigue de cerca. ¿Se trata de una simple coincidencia o existe una vinculación más estrecha –quizás no suficientemente resaltada– entre ambos temas?

La tesis central de este artículo es muy simple. Advierte y constata que la actual crisis de la política tiene causas múltiples y profundas. Asume que mientras el diagnóstico de tales causas no sea a la vez más preciso y comprehensivo será imposible revertir la actual tendencia. Asevera que el desfase, anacronismo, ineficiencia y agotamiento del Estado tradicional no es un dato más –junto a muchos otros– en la crisis de la política. Afirma que en la reforma inabordada, inconclusa o errónea del Estado se encuentran claves, códigos y pistas más que valiosas para el resurgimiento y revalorización de la política. Asegura que mientras la política no «mejore» al Estado seguirá ella misma «enferma» y no recuperará su liderazgo, no incrementará su legitimidad, no evitará la erosión corrosiva de la corrupción, no reencantará a los ciudadanos y, en fin, no revitalizará a la democracia.

El fundamento del razonamiento anterior es doble.

En primer lugar, no hay que mirar en menos una apreciación general de gran importancia. Para la gente común y corriente, el Estado es el instrumento a través del cual actúan los políticos y se expresa la globalidad de la política. De partida, todos ven que los políticos se desvelan por dominarlo (alcanzando el Gobierno) para desde allí ejercer el poder e intentar conducir la sociedad. Todos aprenden desde el

colegio aquello de que el Estado es «la nación políticamente organizada». Los ciudadanos advierten que la legislación se produce en un Poder del Estado y que la justicia es administrada por otro. Que las políticas públicas son materializadas por los ministerios y demás reparticiones del Estado. Que las tareas que el Estado acomete –particularmente las orientadas a garantizar la seguridad y las medidas para paliar los efectos de la pobreza y la marginalidad– se ejecutan a través de órganos del Estado. Que el Estado recauda y gasta los impuestos. Que los servicios públicos básicos se proporcionan a través de entidades estatales.

Hay pues objetivamente una vinculación muy directa entre política y Estado. Más todavía, la política se ha percibido como un conjunto de acciones hacia y desde el Estado.

Ahora bien, si la actual fisonomía, metas y acciones del Estado están en entredicho, fuerte cuestionamiento o incertidumbre, hay que asumir que ello necesariamente tendrá un fuerte impacto en la política. Así como no hay una economía fuerte enquistada en una sociedad políticamente débil, no hay tampoco una “buena” política de la mano de un “mal” Estado. Así como la exigencia básica a un ingeniero a quien se le encarga un puente es que lo provea de una buena estructura, la exigencia básica a los políticos, a quienes se les ha encomendado el gobierno de la sociedad, es que institucionalicen un buen Estado que, a lo menos, contribuya a alcanzar el bien común, asegure la satisfacción de las necesidades básicas, garantice el respeto de los derechos de las personas y proporcione el marco que permita el despliegue de las potencialidades individuales y sociales. Mientras ello no ocurra, la ciudadanía continuará reprobando a los políticos y alejándose de la política.

En segundo lugar, y sobre ello volveremos más adelante, hay que advertir que muchas de las críticas que se hacen a la política son, en el fondo, críticas –en un sentido amplio– dirigidas al Estado, esto es, a sus instituciones, normas y acciones.

En efecto, y a modo de ejemplos, cuando a primera vista se señala que la corrupción es el actual cáncer de la democracia y el virus más letal de desprestigio de la política, la segunda lectura permite

constatar que la corrupción prolifera en un Estado hipertrofiado caracterizado por una baja capacidad de fiscalización e inmiscuido en actividades empresariales que debiera ejecutar el sector privado; cuando se señala que los partidos no convocan a los ciudadanos porque sus fuentes de financiamiento son oscuras y generan desconfianza y que los sistemas electorales más que buscar el pronunciamiento ciudadano a la hora de elegir a los candidatos sólo sirven para ratificar designaciones ya tomadas por cerradas oligarquías partidistas, lo que se afirma es que las normas que el Estado ha impuesto para regular la vida de los partidos y los procesos electorales son gravemente defectuosas; cuando se señala que los pobres están desilusionados de los políticos porque siguen sumidos en la pobreza, aumenta su marginalidad y las oportunidades de progreso pasan por la vereda del frente, en el fondo se alude a que las políticas sociales que el Estado impulsa siguen cayendo en el desierto de la mala focalización, la administración burocrática, el desvío centralista y los favoritismos políticos.

Mirar el desprestigio de la política desde la necesidad de modernizar el Estado, es buscar las soluciones allí donde están concentrados los problemas. Quizás, la crisis del Estado y la crisis de la política son –en grado importante– dos caras de la misma moneda.

II. EL ASEDIO A LA POLITICA

Resultaría de un reduccionismo pueril afirmar que la crisis de la política se explica únicamente o siquiera exhaustivamente por las deficiencias del Estado o de los partidos, tema este último más que analizado por un gran número de autores. Diversos factores y elementos influyen en el fenómeno de descrédito a que se ha hecho referencia y un examen de los mismos, aunque necesariamente sumario, es insoslayable. La política está objetivamente bajo asedio, recibiendo fuego cruzado. Por lo mismo, mientras más se reflexione acerca del emplazamiento de las baterías desde donde surgen los proyectiles mucho mejor.

La siguiente nómina no pretende agotar la enumeración (que tampoco refleja necesariamente un orden de importancia) y mucho menos

el análisis de todos los elementos que influyen en el mal «estado de situación» de la política, sino apenas aspira a formular algunos comentarios que ojalá sirvan para mejorar la visión de conjunto sobre el tema.

1. *El reino de los «idiotas»*

Un primer elemento de desprestigio es eminentemente cultural. La sociedad contemporánea ha transitado vertiginosamente desde el influjo de la «desviación colectivista» propia de la década del 60 (caracterizada por la primacía de las metas comunes, el protagonismo de las clases sociales, la expansión del Estado, el idealismo exacerbado, la relevancia de los partidos y movimientos políticos, la adhesión a utopías y grandes causas) al influjo de la «desviación individualista» (caracterizada por la hegemonía de las metas individuales, el protagonismo de las personas, el consumismo ilimitado, la disminución de la injerencia del Estado, el descrédito de los partidos, la devoción por el pragmatismo y el apego a las satisfacciones individuales).

La «desviación colectivista» condujo a la sobrevaloración de lo público y a la jibarización de lo privado en tanto que la «desviación individualista» está conduciendo a la sobrevalorización de lo privado y la atomización de lo público. Sin ir más lejos, la clásica reflexión acerca de la «libertad de los antiguos» y la «libertad de los modernos» se aproxima a las mismas coordenadas.

En la Grecia antigua, la expresión «idiotas» se le profería a todos aquellos a quienes se les impedía participar en la vida pública. Los papeles se han invertido de tal manera que hoy los «idiotas» parecen ser los que aún mantienen interés por los asuntos públicos.

2. *El desplazamiento del eje central*

Un segundo elemento de desprestigio es la pérdida de «centralidad» de la política como tal. Parece ser un hecho irrefutable que, hoy por hoy, la política importa menos, o al menos importa distinto.

Tal pérdida de importancia se explica, en primer lugar, por la

mayor desideologización de la sociedad. La contienda ideológica por definición asigna importancia a la política, ya que es en el campo de la política –y no en el de la abstracta filosofía– donde la contienda se dirime. Y cuando tal contienda ideológica refleja visiones antagónicas e irreconciliables de la sociedad es obvio que sólo a los autistas la política debiera provocarles indiferencia.

En segundo lugar, la pérdida de importancia de la política tiene que ver con los cambios que ha ido experimentando el Estado en la sociedad. También es irrefutable que la política importa mucho en una sociedad en que el Estado es el mayor empleador; en que la economía es cerrada y los «abrelatas» sólo están a disposición de los partidarios; en que las franquicias arbitrarias, los regímenes de excepción y los privilegios arrancan del favoritismo dispensado por la burocracia.

Asimismo, la gravitación de la política, parece también disminuida por el profundo proceso de diferenciación social y funcional en curso que conduciría a una « pluralidad de espacios más y más autónomos», verdaderos « subsistemas sociales», dotados de « lógicas específicas», todo lo cual – en la tesis de Norbert Lechner – conduciría a la pérdida de «centralidad» de la política, ya que ésta carecería de fuerza integradora y ordenadora de la sociedad.

3. *El complejo problema de la representación*

Un tercer elemento tiene que ver con la creciente complejidad en la representación. La democracia de nuestros días no es (ni será) directa y en consecuencia se funda en la representación. En medida no despreciable el grado de aceptación o rechazo de la política deriva del juicio que cada ciudadano tiene acerca de la calidad del vínculo que a él concierne, vale decir de la calidad de la representación que recibe.

Tal representación es hoy muy difícil. De partida ha cambiado de naturaleza. Hasta hace poco las fuerzas políticas –como hemos visto– representaban básicamente ideologías en intenso combate. En este contexto, cualquier deficiencia en la representación pasaba inadvertida. Sin embargo, la matriz de la representación hoy ha cambiado. Ya no se representan ideologías y, en consecuencia, la calidad de la representa-

ción no es susceptible de evaluarse en referencia a un cuerpo ideológico determinado.

En segundo lugar, la exigencia del ámbito de la representación ha aumentado. El votante aspira a que su representante sea competente por igual para absolver la más pequeña de las consultas acerca de cómo acceder a un beneficio social y proporcionar argumentos convincentes acerca de la necesidad de abolir (o mantener) la pena de muerte.

En tercer lugar, la brecha de información, conocimiento y cultura entre representante y representado se está esfumando. Como señala con lucidez *The Economist* «la explicación de porqué en la mayor parte del mundo democrático, los políticos están en mala posición, no hay que buscarla, como normalmente se afirma, en si el gobierno ha fallado en proveer lo que la gente necesita. Los gobiernos en algunas partes han fallado, en otras están haciendo un buen trabajo. El punto es que en todas partes la gente está en mejor disposición para examinar lo que hacen sus representantes, observar sus errores, sonreír acerca de su vida familiar. Ya no está dispuesta a expresar aquella respetuosa deferencia de antaño».¹

4. *El desborde de la corrupción*

Quizás el mayor problema visible que enfrenta hoy la política es el de la corrupción. En primer lugar, al identificarse la política con la corrupción se despoja a la primera de su nobleza. La política siempre ha tendido a identificarse con el servicio público. Es cierto que para algunos –siempre los menos– deviene en una profesión, pero aún para muchos de ellos mantiene tal característica. Una política sin nobleza es una política degradada; apenas un oficio para ganarse la vida.

En segundo lugar, la ciudadanía percibe que frente a la corrupción los políticos fallan por partida doble: fallan unos porque son los que la generan y profitan de sus beneficios y fallan otros porque son incapaces de impedirla, controlarla y una vez acreditada, sancionarla

¹ Véase "Survey of Democracy", en *The Economist*, diciembre 1996.

con vigor. Quizás lo que más molesta de la corrupción es que aparece protegida por la impunidad.

Mientras la política contemporánea no logre disminuir la corrupción que en ella abunda, no ganará respeto. La corrupción que derriba presidentes, erosiona gobiernos, corrompe instituciones, distribuye ilegítima riqueza, es un enemigo letal de la democracia y gatilla en toda su extensión el rechazo a la política.

5. *El éxito de los «gatos pardos»*

Otro elemento que influye en el descrédito de la política, afectando su credibilidad, es un nuevo « hermetismo » que parece estar dominándola.

La política parece perder su sentido e incentivar la ampliación de la distancia que la separa de la ciudadanía cuando se vuelve incomprendible. Ello ocurre cuando el debate se eleva tecnificándose más allá de los rangos razonables de comprensión general, cuando la falta de elementos comunes de análisis transforma la polémica en una «Torre de Babel» o cuando simplemente los discursos parecen ser tan coincidentes que resulta imposible descifrar las diferencias.

Actualmente esto último parece estar ocurriendo. El problema es que un debate político en que todos piensan lo mismo (o al menos dicen lo mismo) no sólo resulta insípido para la ciudadanía sino que carente de sentido. La democracia funciona a partir de alternativas que se le presentan a los electores. Pero si no hay alternativas ¿Qué se supone que tienen que resolver los electores? O peor aún ¿Para qué se les convoca y, al menos formalmente, para qué se les consulta?

Para algunos esta uniformidad en el mensaje es una consecuencia directa del triunfo de las ideas liberales (el término claramente no es el mejor) y del fracaso de la visión socialista. Algo así como la confirmación del aburrimiento previsto por el autor de «El fin de la Historia».

Para otros, el problema es el reflejo de una política carente de proyectos innovadores y más que ello, vacía de contenidos. Para los de más allá es simplemente una aproximación estratégica de los políticos: frente a electorados desideologizados y en consecuencia abiertos de mente a diversas opciones el peor error es un mensaje que contraríe o

genere algún rechazo. Se trata de obtener el respaldo y concretamente el voto con prescindencia de la coincidencia en el mensaje. Si el elector concuerda con el pensamiento del candidato ¡¡ bienvenido !! Si no concuerda ¡¡también bienvenido sea !!

Todas esas hipótesis son malas para la política. Sólo una mediocridad abismante explicaría que frente a los problemas públicos nadie fuera capaz de idear propuestas diferentes. Cuando los problemas tienen una solución única dejan de serlo. Sólo la anemia intelectual justifica la falta de proyectos políticos, más aún cuando grandes desafíos están al frente. Sólo un desprecio hacia la inteligencia de los votantes explica que alguien quiera obtener el respaldo de partidarios y adversarios.

Por último, una política en que todos se esfuerzan para aparecer, como se ven los gatos en la noche, uniformemente pardos es una rueda de carreta difícil de tragar. Alguien no dice la verdad.

El problema es aún más complejo cuando se asume como natural aquel cinismo conforme al cual lo inteligente es asumir que «se necesita un programa para ganar la elección y otro para gobernar». «El pez en el agua» de Mario Vargas Llosa es elocuente para graficar el mal resultado de un candidato presidencial que considera su deber moral explicarle al electorado como deberá enfrentarse la severa crisis económica que entrapa al país. A la hora del recuento de votos tal candidato honesto cosecha por ello una derrota frente a otro candidato que deliberadamente omite el tema lo que le permite aumentar su adhesión y ganar estrechamente la elección... para terminar aplicando, desde el gobierno, la fórmula de su adversario.

El análisis precedente, como se ha señalado, lejos de agotar el tema del asedio sólo pretende insistir en que hay que profundizar el análisis. La razón es evidente: sólo es posible corregir algo cuando se sabe qué es lo que falla.

III. ¿CUANTO INFLUYE EL REGIMEN POLITICO?

Es un hecho objetivo que el desprestigio de la política es un fenómeno de alcance universal. Sin embargo, es válido preguntarse si el régimen político presidencial prevaleciente en América Latina contribuye, de-

bido a sus imperfecciones, a desacreditar adicionalmente a la política y su ejercicio.

La reflexión anterior es de significativa importancia toda vez que es posible que nos encontremos en esta materia expuestos a una segunda subestimación.

¿Por qué una segunda subestimación? Porque hoy, con la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido es evidente que en el análisis del derrumbe de las democracias que tuvo lugar en la década de los 60' y 70' no hubo atención suficiente para apreciar el impacto que en tal proceso traumático tuvo un régimen político defectuoso. Por lo mismo, todo aconseja no incurrir en idéntica omisión.

Ahora bien, en el análisis de los sistemas políticos hay que partir por equilibrar dos ópticas diferentes. La eminentemente jurídica que enfatiza la importancia de las instituciones y la eminentemente sociológica que enfatiza la importancia de las conductas y los comportamientos sociales. El punto radica en apreciar que entre ambas aproximaciones hay una conexión que las hace complementarias, ya que las instituciones incentivan las conductas y los comportamientos condicionan el funcionamiento de las instituciones.

Al mismo tiempo, todo aconseja no pasar por alto la evidencia, muchas veces ignorada, que la mayoría, por no decir la totalidad, de las democracias estables y desarrolladas son parlamentarias y la inmensa mayoría de las democracias presidenciales –con la calificada excepción de Estados Unidos– son inestables y subdesarrolladas.

La extensión de este trabajo impide adentrarse a fondo en la reflexión acerca del régimen político presidencial. Sin embargo, para nadie es un misterio cual es el talón de Aquiles del presidencialismo: la extrema dificultad para resolver expeditivamente los conflictos entre el Presidente y el Parlamento. ¿Cuánto desprestigio de la política genera un Presidente sin mayoría parlamentaria y por lo tanto impotente para impulsar cualquier programa? ¿Cuánto descrédito para la política como sistema emana de un Presidente electo bajo un esquema de doble minoría (sin mayoría de voto popular y sin mayoría parlamentaria) como era habitual en Chile antes de los años 70'? ¿Acaso no perjudicó a la política el desenlace de los gobiernos de Sarney y Alfonsín? ¿Cuánto

ha erosionado la imagen de la política el perpetuo conflicto de la casi totalidad de las naciones de América Latina entre un Presidente que pretende doblegar a un Congreso «que le impide gobernar» y un parlamento que replica que hay que «obligar al Presidente a respetar la voluntad democrática expresada en el Congreso»?

Es sabido que tal conflicto tiene un triple origen: la fuente dual de legitimidad política, la rigidez sistémica expresada en que los mandatos del Presidente y del Congreso son no sólo independientes sino además de plazo fijo y las dificultades para formar coaliciones al interior del régimen presidencial.

Ahora bien, asumiendo la extrema complejidad que envuelve el cambio del régimen político, a lo menos debiera avanzarse en atenuar las dificultades antes someramente descritas. Para lo anterior es indispensable caminar en una triple dirección:

En primer lugar, hay que establecer la «segunda vuelta electoral» (la mayoría de los países ya lo ha hecho) para asegurarle al Presidente un respaldo incuestionablemente mayoritario, por lo menos, al momento de ser electo.

En segundo lugar, hay que establecer la simultaneidad de la elección del Presidente y el Congreso. Tal sincronización, si bien no elimina, al menos disminuye para el primero la posibilidad de enfrentar parlamentos adversos.

En tercer lugar, hay que establecer sistemas electorales mayoritarios.

Es efectivo que todo sistema electoral debe intentar compatibilizar dos objetivos que, a veces, entran en contradicción: la representatividad y la gobernabilidad. El ideal es que el sistema favorezca la mejor representación y facilite la mayor gobernabilidad. Ahora bien, la regla es que los sistemas proporcionales privilegian la representatividad y los mayoritarios la gobernabilidad. Desde una perspectiva de mejoramiento de la política es indudable que debe optarse por aquella fórmula que genere mayor gobernabilidad.

Al margen de lo señalado, los sistemas proporcionales incentivan la fragmentación política, que se expresa en un número relativamente alto de partidos, en tanto que los sistemas mayoritarios inducen un

sistema de pocos partidos. También hay que considerar que los sistemas proporcionales son funcionales a la polarización política, al alentar una oferta ideológica más amplia; a la inversa, los sistemas mayoritarios, al cerrar el abanico de opciones, inducen una disputa ideológica de baja intensidad. Expresado de otra manera, los sistemas proporcionales generan un dinamismo político centrífugo (hacia los extremos) en tanto que el de los mayoritarios es centrípeto (hacia el centro). Por último, la evidencia indica que es más fácil formar coaliciones y mayorías en esquemas de pocos partidos y la experiencia enseña que el presidencialismo funciona mejor en un contexto bipartidista o al menos bipolar de fuerzas políticas.

¿A qué vienen todos estos comentarios? Ni más ni menos que a constatar que en algunas naciones de América Latina ha prevalecido el peor de los presidencialismos: un presidencialismo sin segunda vuelta, simultaneidad electoral ni sistema electoral mayoritario.

IV. EL EPICENTRO DEL DESPRESTIGIO POLITICO: EL PARLAMENTO VAPULEADO

Si hay un lugar en que la crítica de la política parece concentrarse alcanzando su máxima expresión es en el Parlamento. La falta de transparencia general de su accionar y la asociación a irritantes privilegios por parte de sus miembros están en el catálogo básico de su desprestigio.

Sin embargo, corresponde preguntarse cuáles otras causas más de fondo originan tal situación y detenerse en algunos de sus efectos.

De partida, el desprestigio de los parlamentos tiene mucho que ver con la pérdida inadvertida de sus facultades. En efecto, durante las últimas décadas los parlamentos han sido víctima de una progresiva disminución de sus prerrogativas.

En concreto, ¿legisla hoy el Parlamento? La respuesta obligada es que lo hace cada vez menos, aunque la formalidad diga lo contrario.

En la actualidad las facultades legislativas de los parlamentos están seriamente erosionadas por la ampliación de las materias de «iniciativa exclusiva» de los gobiernos, la extensión de la potestad regla-

mentaria del Ejecutivo y la exigencia de apoyo del mismo para toda ley que irroque gastos, a fin de evitar la irresponsabilidad parlamentaria de legislar sin contemplar el financiamiento. A su vez, la reciente complejidad de las materias objeto de la legislación, ha ido colocando a los gobiernos en un plano de superioridad técnica incontrarrestable para los parlamentos que en la práctica los ha ido transformando en simples cajas de resonancia de las iniciativas presidenciales.

¿Hoy fiscaliza el Parlamento? Definitivamente no. Con contadas excepciones y salvo casos muy emblemáticos no lo hace, ya que sus procedimientos son absurdamente arcaicos y sus resultados pueden ser, casi siempre, bloqueados por la mayoría.

¿Debate el Parlamento? La respuesta es sí. Efectivamente el Parlamento sigue siendo un lugar de polémica. El problema es que esta función le ha sido arrebatada, en términos del impacto público, por los medios de comunicación y particularmente por la televisión. Al mismo tiempo la ciudadanía valoriza la política de hechos y acciones y subestima el aspecto deliberativo de la misma. Así se les exige a los Parlamentos competir en «rapidez» con la rama ejecutiva, lo que por definición es absurdo.

En segundo término, todos los Parlamentos del mundo tienen en general un funcionamiento que no se ajusta a los tiempos modernos.

En cualquier sociedad se podría hacer una prueba muy simple y contrastar el funcionamiento de una gran empresa y del Parlamento en una retrospectiva de 50 años. ¿Cuál será el resultado del ejercicio? La empresa, en tal período, habría ajustado sus procedimientos internos varias veces al punto de ser casi irreconocible su «modus operandi» actual con el inicial. El Parlamento –en cambio– no habría sufrido ninguna innovación de envergadura.

Ahora bien, el impacto negativo de un Congreso debilitado es múltiple. En primer lugar, un Congreso con tales características se transforma automáticamente –como hemos visto– en el epicentro del descrédito de la política.

En segundo lugar, sin un Congreso fuerte es imposible impulsar la legislación necesaria para abordar modernizaciones y generar la masa crítica política al interior de la sociedad para doblegar pre-

siones reacias al cambio y la transformación.

En tercer lugar, un Parlamento debilitado deja todo el peso de las políticas públicas al Poder Ejecutivo. Y ello es peligroso. Ningún gobierno por bueno que sea acumula el total de la sabiduría política, la capacidad técnica y la información disponible. El Congreso está llamado a hacer un aporte en cada uno de esos campos y si no es capaz de lograrlo inevitablemente el conjunto del sistema político se inclina a una suerte de autoritarismo larvado.

En cuarto lugar, abre la puerta a la influencia corporativa, es decir a la corrupción, ya que es evidente que un Congreso débil deja al Poder Ejecutivo mucho más permeable a la influencia de intereses ilegítimos.

No hay que perder de vista que hoy el Estado está retirándose del campo productivo, lo que le exige normar nuevos espacios de participación para el sector privado. En todos ellos el Estado debe fijar marcos regulatorios e incluso tarifarios (por ejemplo, en aquellos casos de monopolios naturales administrados por el sector privado), asegurar la competencia entre los agentes, garantizar la libertad de elección para los consumidores y preservar sus facultades de fiscalización. Si todo ello no se logra, se abre una ventana adicional al tráfico de influencias y al despliegue de la corrupción.

¿Cómo avanzar en caminos de solución?

En esta materia hay dos aproximaciones posibles. La primera es la insistencia en la larga y archiconocida receta de enumerar un conjunto de medidas prácticas que podrían conducir a una gestión parlamentaria de mayor solvencia. La segunda apunta simplemente al aspecto central: la situación minusválida del Parlamento no cambiará mientras no aumente el poder que éste detenta.

El problema es de una complejidad máxima. El aumento del poder para una institución, por regla general, es siempre a costa de otra que lo detente, en este caso, del Poder Ejecutivo, que no advierte razón para impulsar una transformación que debilita sus facultades. A su vez, ¿cómo traspasar nuevos poderes a una institución cuyo reconocimiento público está por los suelos? No hay

respuesta simple, pero sí una certeza: la debilidad del Parlamento es una grave falencia para cualquier democracia.

V. INEVITABILIDAD Y OBSTACULOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

La tesis central de este artículo es que a partir de la reforma del Estado es posible generar progresos cualitativos en la superación de la actual crisis o severo decaimiento del prestigio de la política. Sin embargo, antes de iniciar tal exploración, tiene sentido detenerse en el examen tanto de la inevitabilidad (es decir, una idea aún más fuerte que la necesidad) de la reforma del Estado como en algunos de los obstáculos y problemas que ésta presenta.

1. *La naturaleza de la crisis del Estado tradicional*

El primero de los elementos a considerar tiene que ver con la adecuada comprensión de la crisis del Estado tradicional, en adelante, el Megaestado. ¿En qué consiste la médula de tal crisis? En el desfase entre la sociedad y el Estado, en que el Estado se quedó atrás.

Los autores de «La reinención del gobierno», David Osborne y Ted Gaebler² lo han expuesto con claridad, al clarificar que el tipo de Estado que surgió durante la era industrial «con sus pesadas y centralizadas burocracias, sus regulaciones y cadenas jerárquicas de mando, que logró grandes cosas en su momento, ya no funciona bien», ya que se volvió abultado y derrochador y, lo más importante, «cuando el mundo empezó a cambiar, no cambió con él». Por lo mismo, aseveran que los Estados tradicionales de hoy son como «los transatlánticos en la era del jet: grandes, pesados y con enormes dificultades para los cambios de rumbo».

Es razonable suponer que a cada tipo de sociedad debe corresponder un determinado tipo de Estado. Así, el régimen feudal estaba bien sintonizado con una economía agraria básica y la sociedad que

² OSBORNE, DAVID Y TED GAEBLER, *La reinención del gobierno*, Ed. Paidós, 1a. edición 1994.

surgió de la revolución industrial incubó otra forma de Estado. Sin embargo, la vertiginosa transformación de la economía, las comunicaciones y la información no ha generado una transformación paralela en el Estado. En muchos países subsiste un Estado pensado para una sociedad que ya ha muerto.

2. *La radiografía del Megaestado*

El segundo elemento tiene que ver con una determinada radiografía del Estado actual y, a partir de ella, en la intensidad de sus defectos. Al respecto hay que anotar que una radiografía no aspira a la precisión del microscopio, ya que su objetivo es más modesto: advertir dónde están las fracturas. La radiografía antes reseñada arroja cuatro conclusiones:

- a) El Megaestado hace lo que no debe.
- b) El Megaestado no hace lo que debe.
- c) El Megaestado lo que hace –deba o no hacerlo– lo hace mal.
- d) El Megaestado hace las cosas mal porque las hace con lentitud, centralizadamente y por sí mismo.

En todas las latitudes los gobiernos se esfuerzan por mejorar el Estado en algunos de los rasgos descritos. La privatización y la desregulación aspiran a terminar con intervenciones estatales indebidas; las políticas públicas globales –como las que apuntan a fortalecer la seguridad ciudadana– pretenden retomar para el Estado tareas abandonadas o mal asumidas; la tendencia a incorporar a la administración pública criterios provenientes del sector privado es una señal del esfuerzo orientado a aumentar su eficiencia; y por último, la descentralización, la incorporación a la tarea estatal de servicios provenientes del área privada y la misma apertura de nuevos campos a la sociedad civil dan cuenta de una metamorfosis del Estado actualmente en desarrollo.

3. *El peso de la inercia en la transformación del Estado*

El tercer elemento tiene que ver también con la adecuada comprensión de la enorme dificultad que existe en la transformación del Estado. A

éste respecto es válido preguntarse por qué es tan complejo el proceso de modernización del Estado. La verdad es que el tema está presente –como ya se ha visto– en todos los programas de gobierno, cualquiera sea su orientación política o matriz ideológica.

Un primer grupo de explicaciones salta a la vista: cualquier reforma del Estado afecta a las burocracias enquistadas en su actual estructura, muchas veces sobredimensionada por efecto del clientelismo. Siempre es difícil obtener las mayorías políticas y parlamentarias para una tarea de esta índole. El respaldo de las organizaciones sociales para acometer tal tarea es esquivo. El Estado, como toda institución, se caracteriza más por la rigidez que por la flexibilidad.

Sin embargo, un segundo grupo de explicaciones apunta a destacar que cualquier reforma del Estado supone una modificación cualitativa de las relaciones de poder existentes al interior de la sociedad. Cuando se suprime un ministerio, se cambia una competencia, se limita una facultad discrecional, se alivia o fortalece un control, se aligera o robustece una regulación, imperceptiblemente cambian las coordenadas del poder que cada una de esas medidas roza.

En este mismo sentido, no hay que perder de vista que el cambio del poder que origina una reforma del Estado en la actual atmósfera política e intelectual tiene una dirección obligada. Nadie imagina que el desplazamiento del poder se lleva a cabo horizontalmente entre ministerios o burocracias. Al revés, hoy el cambio del poder apunta a un desplazamiento vertical hacia organismos descentralizados y autónomos (por ejemplo, los nuevos municipios), las diversas organizaciones intermedias de la sociedad civil y las propias personas.

Y es evidente que tal rumbo no puede ser del agrado de los nostálgicos de la ingeniería social.

4. *El agotamiento de la visión «copernicana»*

El cuarto elemento tiene que ver con admitir el agotamiento definitivo de un modelo «copernicano» de Estado, ampliamente difundido en América Latina, conforme al cual las energías de la sociedad necesarias para generar el desarrollo debían movilizarse en torno a las inicia-

tivas e intervención del Estado. De alguna forma, tal reflexión se equipara al agotamiento, que en las naciones europeas se asigna, aún por quienes fueron sus más acérrimos defensores, del llamado «Estado de Bienestar» que, la verdad sea dicha, en no pocos casos terminó en el «Bienestar del Estado».

El punto de fondo es asumir que la reforma del Estado no se agota en el mejoramiento de sus actuales actividades, sino en pensar y definir con claridad sus nuevos roles y, por consiguiente, sus nuevas responsabilidades.

En tal sentido, la aclaración fundamental es que nadie pretende el desmantelamiento del Estado. Repensar el Estado es asumir que es necesario un nuevo orden al interior de las sociedades, una nueva delimitación del ámbito público y privado que en virtud de su clarificación disminuya las tensiones que siempre provocan los límites imprecisos y las fronteras cambiantes.

Es posible que el aspecto medular del tal nuevo orden sea asumir que el sector privado es el agente principal del crecimiento económico y el Estado el agente principal de la igualdad de oportunidades. Quizás de las cenizas del mal llamado «Estado de Bienestar» estén emergiendo las condiciones para que nazca el «Estado de Equidad».

VI. LA REFORMA DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN LA SUPERACION DE LA CRISIS DE LA POLITICA

Como antes se ha señalado, la tesis central de este trabajo consiste en afirmar que a partir de la reforma del Estado es posible empezar a paliar los elementos negativos que hoy afectan a la política. Sin embargo ¿hasta dónde tal afirmación no pasa de ser una simple expresión de buenos deseos?

La única manera de indagar en la respuesta es adentrarse en el ejercicio –simple y preliminar– de visualizar una propuesta de reforma del Estado e inmediatamente ir contrastando e imaginando los efectos políticos esperados y previsibles de la misma. ¿Qué surge con niti-

dez? Ni más ni menos que una «carta de navegación» para avanzar, con paso firme, en las múltiples tareas que resultan imprescindibles para un mejoramiento sustantivo de la política, sus estilos y prácticas y, por supuesto, sus normas e instituciones.

De igual forma, mientras más definido se encuentra en el escenario político el itinerario y contenido de la transformación buscada, más fácil será advertir sobre qué elemento que origina desprestigio de la política se está actuando y, en la medida que éste pueda ser removido, también es posible determinar que factor nuevo y positivo se ha logrado introducir al aludido escenario.

A estas alturas del debate, y a ello ayuda al ejercicio a que se ha hecho referencia, es posible, construir conceptualmente una «ruta mínima hacia la modernización del Estado». A continuación se describen sumariamente algunas «estaciones obligadas» de tal ruta. De la nueva arquitectura que se perfila para cada una de tales estaciones es posible anticipar los positivos impactos que ésta tendría en la tarea de recuperación de la política.

1. *El cambio del aparato público*

En todas partes el Estado no sólo ha crecido mucho sino que fundamentalmente ha crecido inorgánicamente, esto es, ha crecido mal.

En cualquier Estado de América Latina las competencias de los órganos estatales están sobrepuestas, las responsabilidades son confusas, las atribuciones están en pugna, las «lagunas» (zonas respecto de la cuales nadie responde) abundan. Una redefinición de las tareas del Estado es la oportunidad propicia para la racionalización indispensable. Al margen de ello, tal racionalización debiera a lo menos terminar con los márgenes absurdos de discrecionalidad con que no pocas veces están «armados» los funcionarios públicos (y frente a los cuales los ciudadanos están indefensos), con un régimen laboral caracterizado por la «inamovilidad» u otras denominaciones similares para graficar la absoluta rigidez laboral de que gozan los funcionarios públicos y avanzar hacia el profesionalismo en la administración del Estado.

2. *El fortalecimiento del estado de derecho*

La precariedad del estado de derecho en América Latina es enorme. De partida, en él se anida algún vestigio autoritario que se refleja en el desprecio, al menor obstáculo, de las limitaciones que el estado de derecho impone a las practicas estatales. Una expresión frecuente de lo anotado es la incapacidad del Estado para «reaccionar dentro de la legalidad para contener las acciones ilegales». Acto seguido, tal precariedad fluye nítidamente en el angosto acceso a la justicia que hoy los Estados ofrecen a sus ciudadanos, particularmente los más modestos. Para ellos, la justicia del Estado es cara, lenta, lejana e inaccesible.

Sin embargo, tal precariedad hoy alcanza también a los poderosos. En una economía de mercado los conflictos comerciales entre particulares son pan de cada día. Poderosas multinacionales litigan con ferocidad, despliegan enorme cantidad de recursos y apelan directamente a la opinión pública (muchos juicios se ganan en las portadas de los diarios más que en los estrados). Ante tal presión, la respuesta de los Tribunales es anémica. Incluso en un rango más alto, el control preventivo de la constitucionalidad o el recurso de inaplicabilidad (dos formas de garantizar la supremacía constitucional) enfrentan tantas dificultades que muchas veces se comprometen derechos básicos de los particulares.

3. *El avance en los procesos de privatización*

El debate ideológico acerca de la conveniencia de las privatizaciones es hoy una excentricidad, toda vez que sus ventajas son apreciables por cualquiera. Sin embargo, subsisten reticencias a los procesos de privatización las que de alguna forma están siendo vencidas por nuevos hechos objetivos: los recursos públicos necesarios para la expansión de empresas del Estado tienen una utilización alternativa mejor en programas sociales, el régimen laboral de estas empresas inevitablemente afecta su desempeño, el insoslayable manejo político de las mismas perjudica su gestión y los fenómenos de corrupción se concentran en las empresas públicas.

4. *El impulso hacia la descentralización*

El carácter centralista del Estado es hoy un lastre objetivo para un adecuado proceso de toma de decisiones; un muro que impide que fluya la participación ciudadana, el peor enemigo de la igualdad de oportunidades y un dique que obstaculiza una mayor eficiencia en la acción del Estado.

No obstante lo expuesto, el endémico centralismo sigue firme. Más aún, persiste a través de dos trampas. La primera, es la argumentación conforme a la cual los gobiernos regionales y comunales no tienen personal capacitado para asumir nuevas responsabilidades, pero como tales responsabilidades nunca se delegan, entonces mal puede capacitarse el personal supuestamente falto de idoneidad. La segunda, es la transferencia a instancias descentralizadas de obligaciones en la prestación de determinados servicios –particularmente en educación y salud– manteniendo centralizadamente la asignación de los recursos indispensables para el manejo de las áreas traspasadas.

5. *El rediseño de las políticas sociales*

La demanda de una acción del Estado orientada a garantizar rangos de equidad es cada vez más fuerte. La respuesta del Estado debe tener dos vertientes. La primera, es la acción del Estado destinada a asegurar un nivel alto de crecimiento económico. Sin crecimiento no hay alivio posible de la pobreza. La segunda, asumiendo que el crecimiento es indispensable pero no suficiente, es el mejoramiento del impacto de las políticas sociales. Para ello es indispensable mejorar su focalización, imponer un manejo descentralizado de los programas, reemplazar el asistencialismo adormecedor de las políticas tradicionales por el esfuerzo compartido y desterrar toda manipulación política en su ejecución.

6. *El nuevo espacio para la sociedad civil*

La «primera» privatización (centrada en las empresas públicas) permitió, por una parte, que el Estado abandonara un campo donde su des-

empeño no era el mejor y, por otra, hizo posible el aprovechamiento de las mejores capacidades del sector privado. Sin embargo, una «segunda» privatización parece haberse iniciado: aquélla orientada a incorporar al sector privado a resolver necesidades públicas en áreas que van desde la recolección de basura en el nivel municipal, pasa por la operación de los puertos y la construcción de carreteras y llega hasta la administración e inversión de los fondos del sistema previsional y la participación activa en la prestación de los servicios básicos de salud y educación. Una simple mirada hacia los países que han iniciado este trayecto permite extraer una lección: aquellas áreas antes monopolizadas por el Estado que se han abierto al sector privado exhiben notable avance, en tanto aquéllas en que tal proceso no está iniciado muestran estancamiento.

7. *El mejoramiento de la institucionalidad política*

La innovación en las normas e instituciones políticas es un espacio abierto para atacar la parte más evidente del desprestigio de la política.

El arranque obligado debe ser la estructura y funcionamiento de los partidos, partiendo por exigir prácticas efectivas de democracia interna, transparencia en el financiamiento, mejoramiento de su capacidad técnica de propuestas, coherencia programática, métodos participativos de selección de candidatos y apertura hacia la sociedad. La transformación de los partidos implica avanzar cada vez con más intensidad hacia partidos de ciudadanos más que de militantes.

Acto seguido, hay que abordar el problema de los sistemas electorales en la dirección de atribuir más importancia al voto del ciudadano. Los sistemas de «listas» en que la elección del candidato la realiza el partido y no la ciudadanía, es crecientemente impresentable y gana fuerza la idea de sistemas electorales que aseguren al elector el carácter nominal de su voto.

Un tercer aspecto es la introducción de fórmulas plebiscitarias que implican reducir la pasividad del ciudadano entre cada elección de representante a que obliga la naturaleza de la democracia representativa. Sin caer en la fascinación utópica y simplista de quienes

piensan que en la incorporación de mecanismos de democracia directa reside el unguento mágico para remediar la totalidad de los males de la democracia, hay en tales mecanismos –particularmente en el ámbito municipal– una posibilidad valiosa que debe ser explorada a fondo.

Por último, hay que actuar con especial determinación en robustecer todos los mecanismos tradicionales de control de la democracia –el parlamentario, el administrativo de verificación de la legalidad de los actos de los funcionarios públicos y el judicial– particularmente en lo que respecta a la adecuada tipificación y posibilidad de sanción de los delitos de tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada y enriquecimiento ilícito. Con la misma fuerza, hay que abrirse al inexplorado campo del control social de la autoridad a través de un fortalecimiento de la libertad de prensa, garantizando el acceso a la información de las instituciones públicas, regulando adecuadamente el derecho de petición que en la forma en que actualmente se encuentra establecido en la mayoría de las Cartas Constitucionales no pasa de ser una formalidad, mejorando todas las obligaciones de rendición de cuentas que existen para los funcionarios públicos y ampliando a los ciudadanos el derecho a recabar directamente información del Estado.

VII. PALABRAS FINALES

La crisis de la política como tema de análisis para intelectuales, académicos, científicos y, por cierto, políticos es un fenómeno que reclama una respuesta contundente.

El solo repaso de algunos de sus síntomas y el análisis de la respuesta antes perfilada, en orden a que en la reforma del Estado hay una vía de superación para algunas de las aristas del problema, demuestra la vigencia del tema.

Quizás para terminar haya que insistir que el mito de una sociedad sin política es apenas un espejismo sin sentido. Toda sociedad necesita conducción, vale decir, gobierno. La respuesta al fracaso de la ingeniería social no puede ser el apego iluso a una suerte de automatismo que, en el mejor de los casos, apenas camuflaría un cuerpo social a la deriva.

Al mismo tiempo, es igualmente falso que la sociedad pueda, durante períodos prolongados, mantener un desfase entre sus esferas económica y política. El progreso y modernización que en algunas sociedades exhibe la primera, en contraste con el atraso de la segunda, es apenas una demostración de que las sociedades no avanzan en todos sus ámbitos linealmente.

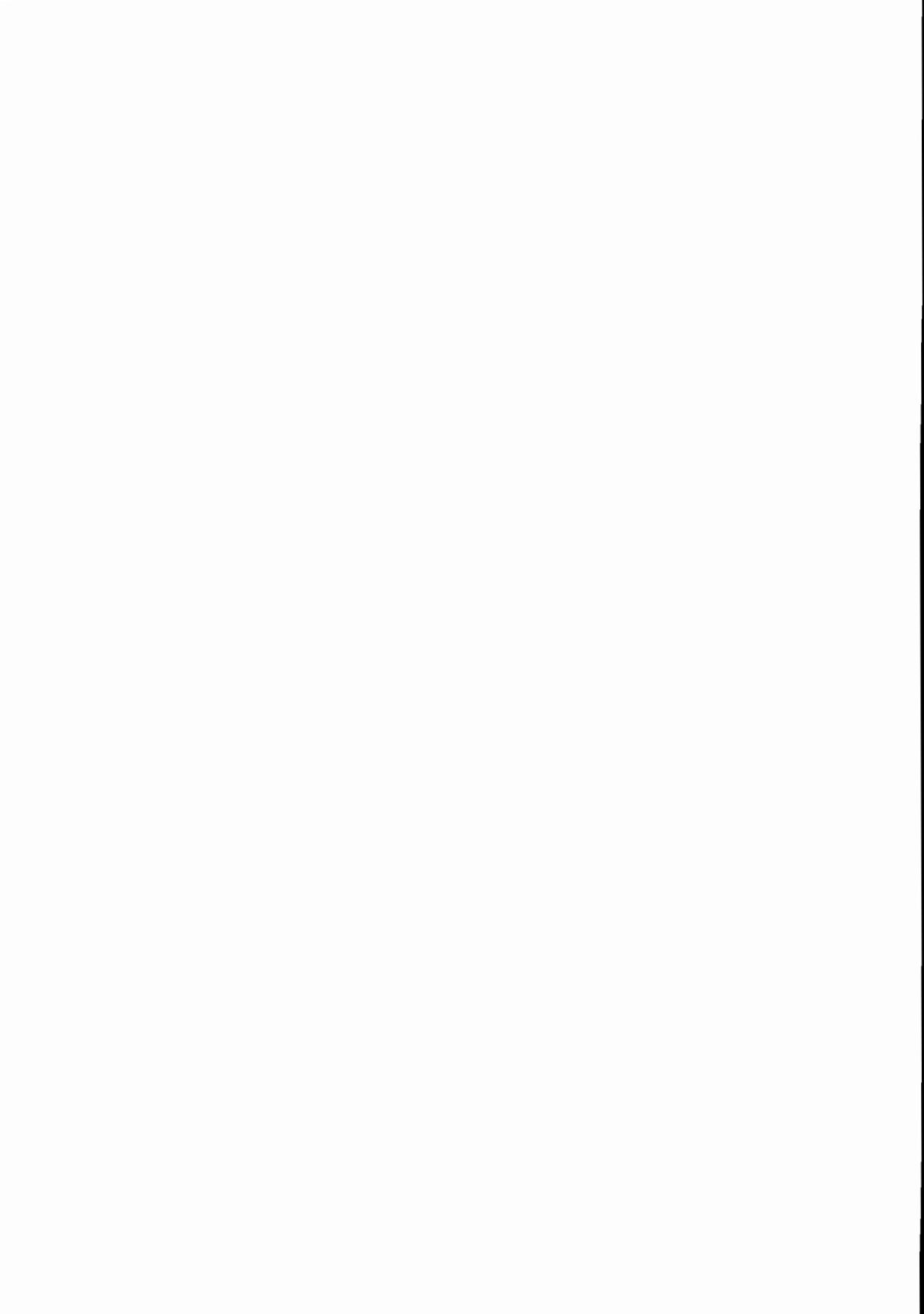
Al final del siglo XX la vorágine del cambio ha dejado transitoriamente a la política en la retaguardia. Como algunos han advertido, ha existido demasiada atención en el análisis de los cambios «de» la política para advertir las mutaciones «en» la política.

Es evidente que la nueva sociedad que emerge en el actual mundo globalizado traerá de la mano una nueva política, con diferentes códigos y distinto instrumental. En algún sentido, la crisis actual se explica porque coexiste una sociedad nueva con una política vieja. El desafío consiste, en consecuencia, en retomar entre una y otra la sintonía perdida.

La difícil política
en América Latina.
Reflexiones a la luz
del Latinobarómetro

Carlos Huneeus ()*

() Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia
Universidad Católica de Chile y ex Embajador de Chile en
Alemania.*



EL PROBLEMA

Se ha convertido en un lugar común hablar sobre la "crisis" de la política. Lo hacen los dirigentes de distintas ideologías y posiciones, tanto de los partidos de gobierno, como los de oposición, científicos sociales y comentaristas de los medios de comunicación. Se sostiene que sería un problema que estaría afectando a todos los sistemas políticos y que se caracterizaría por tener elementos comunes, respondería a similares causas y sus consecuencias serían parecidas en los distintos países. "Desencanto" y "Politikverdrossenheit" son algunos de los conceptos empleados para referirse a esta "crisis", que afecta no sólo a las "nuevas" democracias de América Latina, sino también a las de Europa del este, incluyendo a los nuevos estados federados de Alemania oriental.

Buena parte de este tipo de diagnóstico se apoya en datos de encuestas de opinión que darían cuenta de un creciente distanciamiento de amplios sectores ciudadanos respecto de la política, lo cual se reflejaría en una fuerte disminución del interés por la misma, especialmente en los jóvenes. Habría un empeoramiento de la imagen que de ella tiene el ciudadano, que la vería como una simple lucha de intereses personales. Algunos analistas llaman la atención sobre el peligro que para la estabilidad de la democracia podría tener la existencia de un posible contenido antidemocrático en quienes más la critican.

Como bien lo ha planteado Schedler,¹ estos indicadores subjetivos hay que tomarlos con cuidado porque aluden a cosas muy diferentes. En efecto, ellos se refieren, por un lado, a una *visión negativa* de la política, es decir, a un estado de ánimo del individuo, lo que implica que se tiene una evaluación global sobre su funcionamiento; por otro, describe un *estado del individuo de distanciamiento* de la política, es decir, una actitud de rechazo a participar en ella, en la ausencia de interés por participar. Ambas visiones están relacionados entre sí, pues normalmente una mala evaluación de la política puede llevar a distanciarse de ella, pero también puede conducir a una acción de protesta, como una manera de rebelarse.

Los analistas suelen no hacer diferencia entre ambas situaciones, creando confusión al mezclar aspectos que son bien distintos como las opiniones y las actitudes. El mismo Schedler concluye que el análisis de las encuestas de los países de la OECD no tiene un contenido antidemocrático que es lo que temen algunos científicos sociales preocupados de la *Politikverdrossenheit*.²

En este trabajo queremos precisar los problemas de la política en América Latina a la luz de los datos de opinión entregados por una encuesta comparativa realizada en todos los países de la región, el *Latinobarómetro*.³ Ello nos permitirá precisar el problema y mostrará que no existe *un* tipo de relaciones de los ciudadanos con la política, sino diferentes situaciones, las cuales se explican por las especificidades nacionales. Hay países que tienen problemas delicados en términos de la imagen de la política y los políticos, mientras que en otros tal situación se da en mucho menores dimensiones. Más que asumir la tesis de que ella está en "crisis", los datos nos muestran que los países encaran problemas derivados de sus procesos de democratización y cambio eco-

¹ ANDREAS SCHEDLER, "Die demoskopische Konstruktion von 'Politikverdrossenheit'", *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 34, 1993, pp. 414-435.

² *Ibidem*, p. 425.

³ Es un proyecto con sede en Santiago de Chile, que es apoyado por la Unión Europea y cuenta con ayudas nacionales para su realización en algunos países de América del Sur. En 1996, en que se realizó la segunda encuesta, se contó con el respaldo del PNUD para hacer la encuesta en América Central. La dirección del proyecto está a cargo de Marta Lagos.

nómico, que están planteando desafíos que no todos están resolviendo exitosamente.

El trabajo consta de tres partes. En la primera se hace un análisis para precisar el problema; en la segunda se examina la realidad política a través de los datos de opinión pública del *Latinobarómetro* que constituyen una muy importante información sobre las opiniones de los ciudadanos para el estudio de sus actitudes en este campo; en la tercera se vinculan los datos de opinión con el contexto de la transformación económica.

1. *El tema del desencanto y sus dificultades analíticas*

El problema de la crisis de la política en el sentido de crisis de participación o de interés en ella no es nuevo porque también se habló de "desencanto" hace algunos años cuando se produjo una fuerte disminución de la participación política después del establecimiento de las democracias en Europa del sur a mediados de los años 70, especialmente en España; en ella se llegó a una difícil situación que produjo la crisis del partido de gobierno y una fuerte tensión en las relaciones entre civiles y militares, que terminó en el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981.⁴

Uno de los problemas planteados por algunas de las visiones explicativas es que asumen una cierta actitud conformista sobre las causas y las alternativas de solución a los problemas de la política, pues parten del supuesto que las causas de su «crisis» no son internas sino externas a los países, es decir, se trata de un problema internacional, que estaría repercutiendo en nuestros países. El político poco o nada podría hacer ante ello pues sus causas estarían en otros países. Esto tiene como consecuencia la subestimación de los factores nacionales, que pueden ser los causantes de los problemas de la política o bien aumentar o disminuir la influencia de las tendencias provenientes del sistema internacional. Esta explicación lleva a un inmovilismo pues,

⁴ Hemos analizado esto en CARLOS HUNEUS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores, 1985).

como las causas son externas, sólo allí se encuentran las soluciones a la crisis y mientras ellas no se lleven a cabo, poco o nada se puede hacer.

Creemos que no se pueden confundir los problemas de la política en América Latina con aquellos que se presentan en las sociedades avanzadas, algunos de los cuales pueden ser atribuidos a un cierto "envejecimiento" o falta de renovación de sus instituciones y de su élite dirigente. En las "nuevas" democracias se encara otro tipo de obstáculos, porque han surgido después de largas y duras experiencias autoritarias que dejaron fuertes prejuicios contra la política y los políticos por la descalificación sistemática de ambos. Las "viejas" democracias disponen de mayores recursos políticos para encarar tales desafíos, como la existencia de una alta confianza interpersonal, que es fundamental para explicar el éxito económico⁵ y es la base también del desarrollo político.⁶

Para comprender mejor los problemas que definen aquella "crisis", es necesario precisarlos, pues a menudo se está aludiendo a cuestiones muy distintas, que tienen sus propias causas y sus propias dinámicas. En primer lugar, se hace referencia a los problemas que tiene la política como consecuencia del impacto que sobre ella ejercen los modernos medios de comunicación, especialmente la televisión, que influye de múltiples maneras y con gran fuerza, cambiando las bases de la movilización política. En segundo lugar, se apuntan los problemas derivados de la influencia de las nuevas tecnologías en las telecomunicaciones, que estrechan las distancias entre los países y acortan el tiempo de una manera tal que sus consecuencias son enormes en la economía, la política, la cultura y la vida diaria del ciudadano, y están todavía por precisarse.⁷ Se está aludiendo, en tercer lugar, a los efectos que produce la globalización de la economía en la política, cambiando el ca-

⁵ ROBERT D. PUTNAM, *Making Democracy Work*, (Princeton: Princeton University Press, 1993).

⁶ RONALD INGLEHART, *Cambio cultural*, (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995).

⁷ FRITZ W. SCHARPF, «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts», *Politische Vierteljahresschrift* vol. 32, 1991 pp. 621-634; 1993: «Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat», en: ROLAND CZADA-MANFRED G. SCHMIDT (eds.) *Verhandlungsdemokratie, Interessenvertretung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch*, (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993).

rácter de los mercados nacionales, abriendo la competencia e introduciendo bienes y servicios que hasta hace algunos años los empresarios y consumidores de economías cerradas jamás dispusieron.⁸ En cuarto lugar se señalan los cambios en la política y en el rol del Estado como efecto de los procesos de cooperación e integración económica, que están modificando fuertemente el carácter del Estado moderno, que pierde competencias que antes dispuso a su entero gusto.⁹ En quinto lugar, se alude a los cambios que ha producido en las ideologías y programas de los partidos el fin del conflicto este-oeste por el desplome del comunismo, que ha dejado a la derecha sin su "enemigo" natural y a los partidos de izquierda en América Latina les ha privado de un referente político y social que tuvieron durante mucho tiempo. Finalmente, se subrayan las consecuencias en la política de los cambios sociales y culturales que se están produciendo en las sociedades opulentas y en los segmentos más pudientes de los países latinoamericanos, caracterizado por el individualismo y el consumismo.

Nadie discute que se están produciendo profundos cambios reflejados en que los individuos tienen cada vez menos interés en participar en las actividades de los partidos y en organismos de participación política, y los grupos de interés no tienen el atractivo que tuvieron antes, destacando el creciente debilitamiento de los sindicatos.¹⁰ Desde otro punto de vista, hay un cambio en las campañas electorales las cuales no sólo dependen cada vez más de la televisión, sino que hay también menos activistas dispuestos a colaborar voluntariamente con los candidatos, que deben recurrir a activistas pagados.

⁸ BENJAMÍN R. BARBER, "Kann die Demokratie McDonald überleben? Der Mythos von der regulativen Kraft des Marktes", en: Werner Weidenfeld (ed.) *Demokratie am Wendepunkt* (Berlín: Siedler, 1996) pp. 81-100. MARCELO CAVARAZZI: «Beyond Transition to Democracy in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, vol. 24:3, 1992, pp. 665-684.

⁹ DAVID HELD, *Democracy and the Global Order, From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, (Stanford: Stanford University Press, 1995).

¹⁰ Véase el polémico artículo de ROBERT D. PUTNAM "Bowling alone: America's declining social capital", *The Journal of Democracy*, enero 1995. Sus tesis han sido fuertemente criticadas en *The Public Perspective*, vol. 7:4, junio-julio 1996, especialmente el artículo de EVERETT C. LADD "The data just don't show erosion of America's "Social Capital", pp. 1-6.

Todos estos procesos están ocurriendo en América Latina, lo cual hace muy difícil precisar qué factor es la causa de cuál fenómeno.¹¹

Como si todo lo anterior no fuera suficiente, en América Latina se están produciendo *simultáneamente* otros dos cambios muy profundos que están afectando las condiciones en que se da la política. En primer lugar, por primera vez numerosos países logran establecer un régimen democrático después de una larga etapa de dictaduras militares o regímenes personalistas que mantuvieron a sus países no sólo en el subdesarrollo económico, sino también en el político, expresado en la ausencia de sistemas de partidos establecidos, débil burocracia estatal, muy débiles grupos de interés, etc. Estos procesos de democratización no han ocurrido en un contexto de participación limitada como las transiciones ocurridas en los años 50 o los procesos de extensión de la ciudadanía a los sectores populares en el siglo XIX o comienzos del siglo XX de que habla Bendix¹² sino que se han desarrollado en un contexto de participación amplia, cuando los medios de comunicación de masas tienen una enorme influencia, haciendo intervenir a factores externos que ayudan a crear un escenario político muy dinámico. Las transiciones se han caracterizado por un intenso protagonismo de la ciudadanía, especialmente en su fase inicial, cuando se reconstituyeron los partidos y se realizaron elecciones al interior de los mismos, antes de las primeras elecciones generales, para elegir a sus dirigentes, lo que provocó una gran movilización política como sucedió en Uruguay y Argentina.¹³ También hubo una gran movilización política cuando la presión desde la base social empujó a los militares a realizar un giro hacia la democracia, como ocurrió en Uruguay, Brasil y en el Chile de Pinochet, en el cual la

¹¹ Otra manifestación de los problemas de la política se refiere a la "crisis del Estado", un tema también muy antiguo, sobre el cual hay una amplísima literatura, pero sin que se destaque por la novedad de sus avances analíticos.

¹² REINHARD BENDIX, *Estado nacional y ciudadanía*, (Buenos Aires: Amorrortu, 1970).

¹³ JAMES W. MCGUIRE, "Interim government and democratic consolidation: Argentina in comparative perspective", en: YOSI SHAIN/JUAN J. LINZ, *Between States: Interim Governments and Democratic Transition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991). McGuire sostiene que el Partido Justicialista habría tenido más de 3 millones de militantes hacia marzo de 1983, de los cuales cerca del 60% habría votado en las elecciones internas (p. 191).

oposición lo derrotó el 5 de octubre de 1988 en una elección no-competitiva que había convocado para renovar su autoridad como Presidente por ocho años más.¹⁴

Por primera vez en su historia diversos pueblos latinoamericanos deben encarar los desafíos de establecer instituciones políticas propias de la democracia, conseguir prácticas comunes de apoyo al orden pluralista y estimular una cultura cívica democrática, todo lo cual plantea una infinidad de enormes problemas y tensiones que parecieran desbordar a las élites y a las instituciones. En ese contexto no debiera sorprender que se haya producido una fuerte disminución de la participación política, porque ésta no puede mantener de manera constante el alto nivel que alcanzó durante los procesos de democratización, que tienen fases de gran trascendencia y momentos en que se deben resolver cuestiones complejas que el ciudadano no aprecia en su debida dimensión. La disminución de la participación puede ser vista como un indicador de normalización política, en que las necesidades de la transición están siendo sustituidas por las de la consolidación de la democracia.

En segundo lugar, América Latina vive un proceso de *transformación económica* caracterizada por el cambio de una economía dominada por el Estado-empresario, en la cual éste tenía un peso dominante en distintas esferas de la actividad económica, hacia una economía en la cual el Estado abandona la producción de bienes y servicios y se concentra más bien en un rol de regulador de la actividad económica, porque el motor central está en manos del sector privado.¹⁵ Apertura comercial, liberalización de los mercados, privatizaciones, etc. son algunos de los conceptos que aluden a los cambios que se están produciendo.

¹⁴ CARLOS HUNEEUS, «La derrota del general Pinochet», *Opciones* 15, 1989, pp. 155-180.

¹⁵ El concepto de transformación económica ha sido aplicado al cambio de las economías socialistas a economías de mercado, pero es útil usarla en el caso latinoamericano. Una de las primeras conceptualizaciones la hizo Norbert Klöten, *Die Transformation von Wirtschaftsordnungen*, Tübingen: J.C.Mohr (Paul Sieber) 1991; Lothar Brock.: «Lateinamerikanisierung des Ostens? Zur Wechselwirkung zwischen Demokratisierung und Wirtschaftlicher Transformation», en: Lothar Brock y Ingomar Hauchler (comp.) *Entwicklung in Mittel-und Osteuropa. über Chancen und Risiken der Transformation* (Bonn: Eine Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, 1993), pp. 165-198.

do en la economía, los que, a su vez, tienen un enorme impacto en las relaciones de poder, en el carácter del Estado y en las relaciones de éste con los ciudadanos y, por ello, en el carácter de la política. Las economías latinoamericanas por primera vez en muchos años superan la inflación crónica, tienen tasas de crecimiento sostenido, hay una pujanza económica que está provocando consecuencias muy directas en la política, haciendo más compleja la toma de decisiones y cambiando al marco de acción y el contenido de las decisiones.

No todos los países encaran los desafíos que plantean ambas transformaciones de la misma manera. Algunos están realizando el cambio político *antes* que el cambio económico, correspondiéndole a las nuevas democracias asumir los grandes costos de los procesos de ajuste y cambio económico. El caso de Argentina ha sido el más notable.¹⁶ En otros casos, como el de Chile, el cambio económico comenzó *antes* que el proceso de democratización, pues el régimen autoritario impulsó un profundo cambio económico que tuvo importantes resultados en establecer las bases institucionales de una economía de mercado, aunque creando también profundas desigualdades y dejando de lado importantes componentes de una economía moderna. De allí que Chile dispuso de mejores condiciones económicas para hacer frente a las demandas y expectativas que la ciudadanía tenía con la democracia.

Ambos cambios están modificando drásticamente el carácter de la política en América Latina, en una forma tal que hay que darle una adecuada precisión para saber de qué se habla, lo cual pasa por indicar el contexto del análisis de los problemas de la política con el fin de buscar sus especificidades y separarlas de lo que son las nuevas condiciones en que ella se lleva a cabo. No deja de ser una paradoja que muchos analistas y actores se sorprendan del dinamismo de la realidad latinoamericana, pareciendo privilegiar una época de mayor tranquilidad, asumiendo que las tensiones y cambios serían los indicadores de un estado de crisis y no

¹⁶ Véase KLAUS BODEMER, «Von Alfonsín zu Menem - Argentinische Wirtschaftspolitik» en: Detlef Nolte (ed.) *Lateinamerika im Umbruch?* (Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1991).

de una nueva realidad que plantea mayores exigencias.

Lamentablemente, la democratización de los sistemas políticos y la transformación económica son analizados en forma separada, lo que implicaría que la transformación económica carece de precondiciones políticas y no tendría consecuencias políticas. Se estaría sosteniendo que el cambio político no tendría consecuencias en el dinamismo económico. Esto último es difícil de sostener, pues sería afirmar que es indiferente la institucionalidad que se establece, la calidad del personal político, el tipo de relaciones cívico-militares o la calidad de la administración pública en el dinamismo de la economía. Ambos procesos están estrechamente vinculados entre sí: el cambio político favorece o dificulta el dinamismo económico y el éxito económico contribuye firmemente al fortalecimiento de las instituciones políticas, consolidando su legitimidad.¹⁷ No hay estabilidad política sin crecimiento económico y no es viable un crecimiento económico a mediano y largo plazo sin que exista una institucionalidad política sólida y con un personal político dotado de calidad profesional.¹⁸

2. *El ciudadano y el interés por la política en América Latina*

Tres tipos de resultados del *Latinobarómetro* analizaremos en las páginas que siguen con el objetivo de precisar cuáles son los problemas que tendría la política en América Latina. En primer lugar, veremos los datos sobre el interés por la política, que nos mostrarán que es bastante considerable; en segundo lugar, examinaremos un aspecto muy vinculado con el anterior y que es de enorme importancia, como es la imagen que tienen los ciudadanos de las elecciones; en tercer lugar, exploraremos cómo es evaluada la democracia, lo cual nos entregará algunas pistas para precisar lo que está inquietando hoy más a los ciudadanos.

¹⁷ Uno de los pocos artículos de un economista que reflexiona muy imaginativamente sobre las condiciones políticas del crecimiento económico es Oscar Muñoz, "El crecimiento económico y el problema del orden social", *Estudios CIEPLAN* N° 42, 1996 junio, pp. 5-25.

¹⁸ Analizamos esto en CARLOS HUNEEUS, "Economía y Democracia ¿Es estable el crecimiento con insuficiente desarrollo político?", *El Mercurio*, 24 de noviembre de 1996, cuerpo D, páginas 30-31.

Uno de los indicadores más utilizados para demostrar la "crisis" de la política es el bajo interés que por ella tiene la población. Esta situación es confirmada por los resultados del *Latinobarómetro*, que muestra que sólo una pequeña minoría de los ciudadanos declara tener interés en la política. Sin embargo, hay que hacer un análisis más cuidadoso, porque la realidad de los países es muy heterogénea, lo cual matiza la anterior tesis. En primer lugar, hay una gran diferencia en el grado de interés por la política en los pueblos de la región. El mayor interés político se encuentra en Uruguay, en el cual el 37% de la población (10% muy interesado y 27% algo interesado) lo reconoce. También es alto el porcentaje de personas que tienen interés en la política en Paraguay (33%) y México (32%). Sin embargo, hay varios países en los cuales un reducido porcentaje de la población tiene interés en la política, como Venezuela en que sólo el 16% lo manifiesta. Hay tres países que están muy cerca del nivel de este último, Bolivia (21%), Perú (22%) y Chile (19%). Es interesante constatar el hecho de que se trata de países que tienen muy distintos niveles de desarrollo económico y político, lo cual no permite asociar este bajo interés en la política a la existencia de un factor económico o político común a todos ellos.

Cuando se comparan estos resultados con los de España, se aprecia que el nivel del interés por la política en América Latina es más bien bajo, porque en aquel país un 8% está muy interesado y el 28% está algo interesado, lo que corresponde al nivel del Uruguay.

Indudablemente, esta pregunta no es suficiente para concluir el grado de interés por la política, sino que es necesario tener en cuenta otros indicadores que ponen de manifiesto de qué manera el ciudadano se vincula a la política; por ejemplo, si muestra interés hablando de ella o informándose de los acontecimientos políticos. Un bajo interés en la política debería reflejarse en un escaso interés por estar informado del acontecer político y en hablar del mismo.

No existe una realidad única en los países de América Latina respecto a la frecuencia con que el ciudadano habla de política con otras personas. En efecto, una importante proporción de los habitantes de la mayoría de los países habla frecuentemente de política: Paraguay, 52%; Ecuador, 45%; México, 35%; Uruguay, 33%. Nuevamente en Chile, existe

CUADRO 1

LOS CIUDADANOS Y LA POLÍTICA

- P: A. ¿Cuán interesado está Ud. en política?
 B. ¿Con qué frecuencia habla Ud. de política? (* Se sumó *muy frecuente* y *bastante frecuente*).
 C. ¿Con qué frecuencia sigue Ud. las noticias políticas? (* Se sumó *muy frecuente* y *bastante frecuente*).

A. Interés en la política

	Uruguay	Ecuador	México	Paraguay	Brasil	Argentina	Colombia	Perú	Venezuela	Bolivia	Chile	España
Nada interesado	32	31	24	17	35	44	35	37	55	35	47	30
Poco interesado	32	43	42	49	42	29	39	38	28	44	34	33
Algo interesado	27	15	23	25	15	19	17	17	11	17	16	28
Muy interesado	10	10	9	8	8	7	7	5	5	4	38	8

B. Frecuencia con que habla de política

Nunca	34	15	28	13	31	27	23	25	29	16	39	27
Ocasionalmente	32	40	36	34	41	41	44	47	42	51	43	44
Frecuentemente*	33	45	35	52	28	31	30	26	27	31	17	28

C. Frecuencia con que sigue las noticias políticas

Nunca	10	5	13	5	16	10	13	8	20	5	18	10
Ocasionalmente	29	33	39	29	36	36	35	37	41	38	43	34
Frecuentemente*	51	62	49	65	48	54	51	52	38	57	39	55

Nota: La diferencia corresponde a los NS/NR

FUENTE: LATINOBARÓMETRO 1996

un escaso porcentaje de ciudadanos que habla frecuentemente de política, pues sólo lo hace el 17%. Pero éste es un caso aislado que está muy por debajo del país que le sigue, que es Venezuela, en el cual el 27% habla de política frecuentemente. En el resto de los países cerca de un tercio de la población habla frecuentemente de política, lo que indica que ésta no se encuentra lejos de los ciudadanos.

También se demuestra la existencia de un interés por la política cuando se observan los resultados del interés por estar informados sobre la misma. El latinoamericano tiene interés por estar informado de la política. En efecto, un porcentaje muy importante de la población sigue frecuentemente las noticias políticas, desde porcentajes superiores al 60% de la población en el Paraguay y Ecuador, hasta porcentajes superiores al 50% en Bolivia, Perú y Colombia. Sólo dos países tienen un bajo porcentaje de seguimiento frecuente de las noticias políticas, que son precisamente los que tenían menos interés por la política, Chile y Venezuela, en los cuales sólo el 39% y el 38% sigue frecuentemente las noticias políticas. En todo caso, se trata de un porcentaje importante de los habitantes de estos países.

La mayoría de los países latinoamericanos tiene un interés en las noticias políticas similar a España, en que el 55% las sigue frecuentemente. En consecuencia, se trata de un alto interés por disponer de información política, lo cual no es precisamente un indicador de crisis de la política.

Son las noticias políticas que transmite la televisión las que mayor atención provocan en los ciudadanos hoy día y América Latina no es una excepción. Nuevamente se aprecia un alto interés en la política, como hemos visto en las anteriores preguntas. En efecto, un porcentaje muy alto de la población presta atención a las noticias políticas de la televisión, que va desde 56% en Ecuador (mucho y bastante) hasta 29% en Venezuela, pasando por realidades muy diversas, como 53% en Colombia y Uruguay y 32% en Chile, que está nuevamente al lado de Venezuela, el país que hemos visto tiene menos interés en la política. En España hay un 47% que sigue las noticias políticas por la televisión, lo que corresponde al porcentaje de los países latinoamericanos.

En consecuencia, estamos ante ciudadanos que mantienen un importante grado de interés en la política, que hablan de ella con sus amigos y familiares, que se interesan en estar informados del acontecer político, especialmente por televisión, y disponen de una amplia información sobre el desarrollo político por lo cual sus opiniones son más exigentes respecto al desempeño de los actores políticos. Esto es muy importante para interpretar la crítica a los políticos y a la propia

política, pues los ciudadanos ponen exigencias muy altas, que no siempre se cumplen por una parte de la clase política. La realidad es muy heterogénea en América Latina, en cuanto al grado de interés por la política, lo que impide hacer generalizaciones categóricas sobre el estado de la política en la región sobre la base de un solo tipo de antecedente.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, no se ha producido una disminución de la participación en las elecciones presidenciales y parlamentarias, como se tendría que haber producido si existiera una "crisis" de la política. Ello no ha ocurrido porque el ciudadano sigue considerando a las elecciones como un elemento central en el funcionamiento de la democracia representativa. Si hubiera tal "crisis", ello afectaría a sus procedimientos e instituciones y, directamente, a las elecciones.

En efecto, los resultados del *Latinobarómetro* muestran que en la mitad de los países de América del Sur y México la mayoría de la población cree que el voto puede ayudar a cambiar las cosas en el futuro. En este grupo de países destacan muy especialmente Uruguay (67%), Argentina (63%) y Brasil (61%) donde el reconocimiento del papel de las elecciones es muy alto. Hay algunos países en que el voto es visto críticamente, lo cual podría indicar que en ellos hay manifestaciones de "la crisis" de la política. Tal podría ser la situación en México (46%) y Colombia (43%) donde sólo una minoría de la población cree que el voto puede hacer que las cosas cambien en el futuro. En ambos países existen suficientes motivos internos para explicar estos resultados: México no ha tenido éxito en su reforma política que busca avanzar de un régimen de partido único a un sistema múltiple de partidos a través del establecimiento de un sistema electoral plenamente competitivo; Colombia sigue gravemente afectada por el problema de la violencia y del narcotráfico, que ha llevado incluso a una delicada situación política por la acusación de que la campaña electoral del actual presidente habría recibido financiamiento de los narcotraficantes. De allí que en este país la mayoría de los ciudadanos -54%- piense que el voto no hará que las cosas cambien en el futuro porque el problema excede las capacidades de los partidos existentes.

Hay países en que las elecciones son vistas de una manera no muy diferente a México y Colombia –Chile y Venezuela– pues en ellos el 45% y el 51% respectivamente piensan que el voto no cambiará las cosas en el futuro. En ambos países también hay razones que lo explican. Chile tiene problemas por las condiciones especiales en que se dio la transición, con una continuidad del general Pinochet en la dirección del Ejército y en las limitaciones que tiene el Presidente para cambiar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas; también hay que considerar los ataques a las instituciones de la democracia hechas por personeros de los sectores más autoritarios de la derecha;¹⁹ Venezuela, por su parte, atraviesa por una grave crisis económica y política, después que un presidente fue sancionado por corrupción.

La imagen de las elecciones en los países de América Latina con mayor apoyo no es diferente de la que existe en un país que tiene una sólida democracia con dos décadas de vida, como España.²⁰ En efecto, en éste el 67% considera que el voto puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro, mientras que sólo el 24% opina lo contrario, lo que es similar a los resultados que presenta Uruguay. En consecuencia, la imagen del voto está a nivel de una democracia madura y no indica que haya problemas de legitimidad, con las excepciones de Colombia, México y Chile, que tienen suficientes explicaciones nacionales.

En tercer lugar, lo que sí ocurre es que los latinoamericanos tienen una visión más bien crítica de la democracia, aunque debemos también ser prudentes en la interpretación de la misma, pues sabemos que se están refiriendo también al desempeño de los gobiernos y no necesariamente al de las instituciones políticas.

¹⁹ Nos referimos a las denuncias que hizo el ex-ministro de Pinochet, Francisco Javier Cuadra, en el sentido de que los parlamentarios consumirían droga. El Senado entabló ante los Tribunales una querrela contra Cuadra, en la cual éste no aportó pruebas y fue en definitiva condenado por la justicia.

²⁰ España participó en el *Latinobarómetro 1996* en el marco de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile entre el 9 y el 11 de noviembre de ese año, donde se presentó un informe sobre una encuesta aplicada a todos los países latinoamericanos, incluyendo América Central. La encuesta de España la hizo el Centro de Investigaciones Sociológicas de la Presidencia del Gobierno.

Esto lo afirmamos porque en la mayoría de los países hay un claro apoyo a la democracia y un categórico rechazo al autoritarismo. No se trata sólo de saber cuánto es el apoyo a la democracia sino también cuánto es el apoyo al autoritarismo, que sería el régimen político alternativo. En los países que tienen un apoyo mayoritario, aunque no abrumador, el porcentaje de personas que opta por el autoritarismo es muy reducido. El país donde existe el mayor apoyo a la democracia es Uruguay (80%), le sigue Argentina con el 71%, y más abajo están Perú (63%) y Bolivia (64%). En otros hay porcentajes bastante menores, como Chile (54%), Ecuador (52%) y Brasil (50%) donde los partidarios del autoritarismo son cerca del 20% de la población. El resto son personas a las cuales la forma de gobierno les resulta indiferente y pueden ser captadas por la democracia a su favor.

La situación general en América Latina es de un bajo apoyo a la democracia cuando se comparan estos resultados con los de España, en la cual el 81% la apoya, habiendo apenas un 8% que prefiere el autoritarismo y un 7% que es indiferente a la forma de gobierno.

CUADRO 2**PREFERENCIA POR RÉGIMEN POLÍTICO EN LATINOAMÉRICA Y ESPAÑA.**

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está de acuerdo?

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

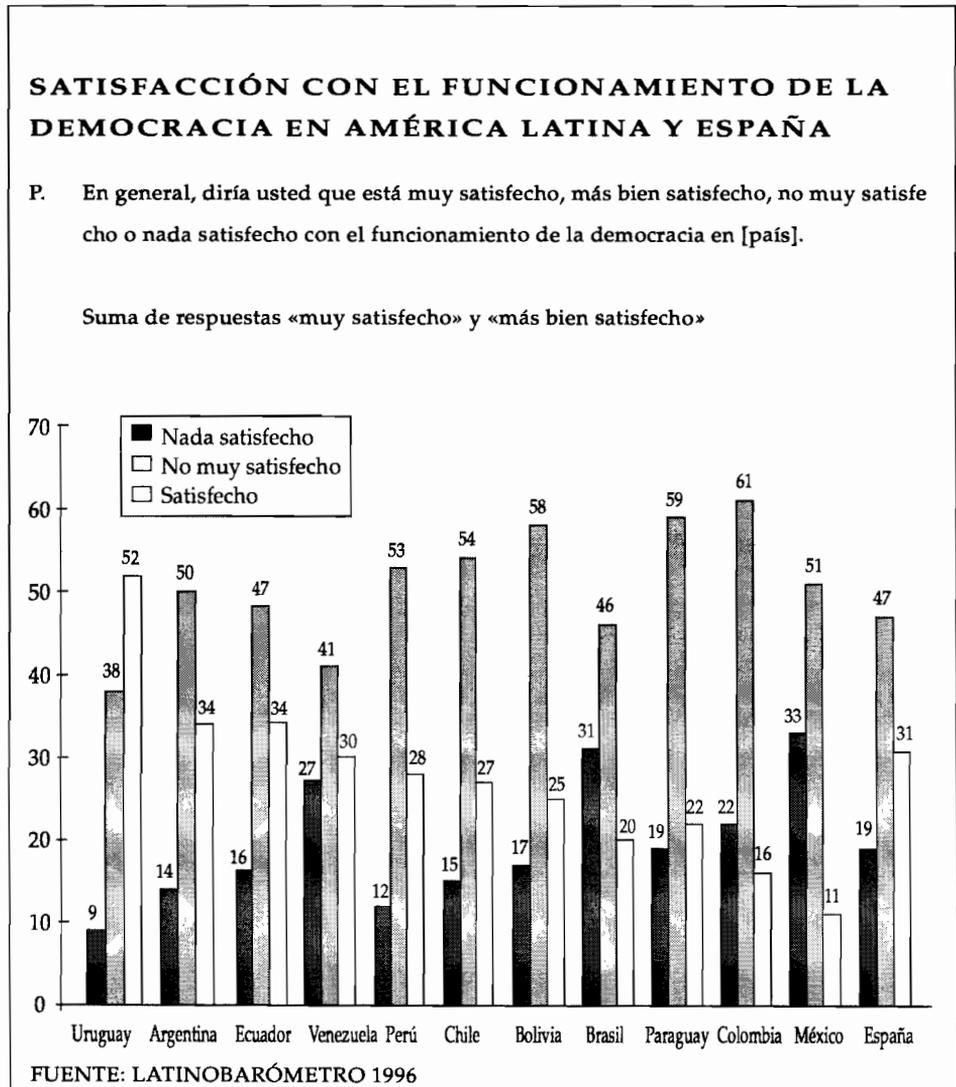
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

	Uruguay	Ecuador	México	Paraguay	Brasil	Argentina	Colombia	Perú	Venezuela	Bolivia	Chile	España
Da lo mismo	8	23	17	13	21	11	18	14	13	15	23	7
Prefiere gobierno autoritario	9	18	23	26	24	15	20	13	19	17	19	8
Prefiere gobierno democrático	80	52	53	59	50	71	60	63	62	64	54	81

Nota: La diferencia corresponde a los NS/NR

FUENTE: LATINOBARÓMETRO 1996

Las nuevas democracias, que tienen que encarar simultáneamente enormes desafíos políticos y económicos, han logrado escaso éxito según los ciudadanos, pues la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, con la excepción de Uruguay, es muy reducida. En efecto, en varios países existe un tercio de su población satisfecha (Argentina, Ecuador y Venezuela), en otros fluctúa entre el 25% y el 30% (Perú, Chile y Bolivia) mientras que algunos tienen porcentajes inferiores al 20%, como Colombia y México.



Sin embargo, cuando se compara con España, que dispone de una economía desarrollada y un considerable desarrollo político, la situación latinoamericana no se ve muy diferente. En efecto, en España el 31% está satisfecho, mientras que el 47% no está muy satisfecho y el 19% está insatisfecho. Por lo tanto, tampoco en cuanto al grado de satisfacción con la democracia, América Latina es muy distinta a un país con una democracia madura y consolidada.

La percepción que tienen los individuos sobre quién tiene más poder en el país –si el Gobierno, los partidos, los militares o las grandes empresas– también ayuda a comprender la imagen de la democracia. Una imagen positiva de la democracia correspondería con un rol destacado del Gobierno y los partidos, mientras que en las democracias con problemas se resaltaría el poder de los militares.

Estas últimas existen en Venezuela, Chile, Colombia y México. En ellas, las instituciones políticas tienen un largo camino para consolidarse, pues los militares siguen teniendo una alta influencia. En efecto, en Venezuela para el 50% de sus ciudadanos los militares son los que tienen más poder, un poco menos que el gobierno (55%); en Chile el 40% considera a los militares como el actor con más poder, lo cual guarda relación con la continuidad del general Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército. En los otros dos países, la imagen del poder de los militares es bastante menor, el 28% de los colombianos y el 16% de los mexicanos los ven como el actor más poderoso.

Sin embargo, hay otros países en que una importante proporción de la población ve a los militares con mucho poder, como Paraguay (54%), Ecuador (46%) y Perú (36%). Lo que llama la atención es que en Paraguay y Perú los partidos son vistos como instituciones muy débiles, ya que un reducido porcentaje de la población los ve con más poder (14% y 9%).

Argentina es el único país en el que los militares no son vistos como actores con poder pues apenas el 5% los menciona. Ello se explica por el contexto histórico del país: la derrota en la guerra de las Malvinas, el enjuiciamiento del alto mando por ello, la reducción del presupuesto en defensa y el énfasis en las políticas de transformación económica.

CUADRO 3

QUIÉN TIENE MÁS PODER

P. ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en el [país] las grandes empresas, los militares, los sindicatos, las empresas medianas, los bancos, los partidos políticos, las empresas transnacionales, el gobierno, el Parlamento. (Respuesta múltiple con un máximo de tres alternativas)

	Uruguay	Ecuador	México	Paraguay	Brasil	Argentina	Colombia	Perú	Venezuela	Bolivia	Chile	España
Gobierno	57	57	60	36	48	59	59	69	55	74	53	60
Grandes empresas	51	56	29	57	45	60	58	35	54	53	57	46
Militares	18	46	16	54	20	5	28	36	50	22	40	26
Partidos Políticos	27	28	34	14	23	18	36	9	42	37	19	26

Nota: Se han excluido los NS/NR

FUENTE: LATINOBARÓMETRO 1996

Nuestro punto de comparación para sacar conclusiones ha sido España, donde los militares son vistos por el 26% como los actores con más poder, porcentaje similar al que reciben los partidos. La viabilidad de los militares en España es mucho menor a la que existe en diversos países de América Latina y corresponde a una democracia estable que, sin embargo, tuvo una transición a la democracia con un intento de golpe de estado el 23 de febrero de 1981.

En síntesis, en América Latina existe una evaluación crítica del desempeño de la democracia, lo que plantea nuevas preguntas porque hay allí una crítica al desempeño económico que puede tener efectos políticos y sociales en la medida que la insatisfacción con la democracia, a mediano y largo plazo, debilita sus apoyos y hace más difícil su consolidación. No es que fatalmente la insatisfacción con la democracia se exprese en el renacimiento de posiciones en favor del autoritarismo, pues estos han quedado descalificados por el fracaso de las dictaduras militares de derecha y los socialismos reales. Lo que puede ocurrir es que se estimule el desinterés por la política y los problemas de participación política, hoy visibles pero no graves, adquieran mayor envergadura y se produzca efectivamente una "crisis" de la política.

3. *El difícil espacio de la política en el contexto de la transformación económica*

Hemos demostrado con los resultados del *Latinobarómetro 1996* que no se puede hablar de una "crisis" de la política en América Latina, pues continúa existiendo un importante interés en ella y hay confianza en la eficacia de sus principales instituciones. Esto no quiere decir que no existan importantes problemas políticos, como la evaluación crítica de la democracia. En algunos países esta crítica se basa en el hecho de que hay todavía tareas de la transición que están pendientes, como es conseguir la plena subordinación de los militares al poder civil –Chile y Paraguay son los ejemplos más claros– en otros existe la percepción de que la democracia no está satisfaciendo las necesidades económicas y sociales de la inmensa mayoría de la población. Esta evaluación no deja de ser una paradoja ya que la mayoría de los países de la región exhiben excelentes indicadores macroeconómicos comparados con la época de los militares –caída de la inflación, crecimiento, reservas, exportaciones, etc. Sin embargo, muchos ciudadanos no perciben que ese mejoramiento económico los esté beneficiando; no ven avances en las políticas sociales de vivienda, educación, salud y superación de la pobreza, y se estaría produciendo una muy desigual distribución del ingreso en beneficio de los más ricos. Hacia el futuro creen que aumentará la distancia entre los ricos y los pobres, lo cual implica la continuación de una larga tradición latinoamericana, que tuvo muy negativos efectos políticos. En consecuencia, existe una fuerte contradicción entre una realidad *objetiva* aparente, muy positiva, expresada en los buenos indicadores macroeconómicos y una percepción *subjetiva* negativa reflejada en las opiniones críticas de los individuos hacia la economía. Lo determinante para el futuro de la política no es solamente lo que digan los indicadores macroeconómicos, pues ahí está la evaluación que realiza el político o el especialista en función de sus propios objetivos, sino la evaluación subjetiva que hace el ciudadano, quien votará después a favor o en contra del gobierno.

Como la transformación política está bastante avanzada, la preocupación de los gobiernos se concentra en la transformación económica, sin que se haga una vinculación entre las dos, especialmente sin

destacar el hecho que el éxito económico depende de la existencia de sólidos fundamentos políticos. El cumplimiento de las metas económicas es visto como un esfuerzo que compete sólo a los equipos económicos de los gobiernos y a los empresarios y se conseguiría con medidas "técnicas" que son similares en las propuestas de izquierda, centro y derecha, de los empresarios y los trabajadores. Esto quiere decir que se ha sacado a la política del debate sobre la economía, con lo cual aquella ha perdido buena parte de su atractivo para los dirigentes políticos, que son los que forman opinión. Esto fortalece la discrepancia entre buenos indicadores objetivos y una insatisfacción subjetiva, porque no existen intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos que convengan a éstos de los avances económicos. En este escenario, el argumento de que el modelo económico está produciendo una fuerte concentración del ingreso tiene un enorme poder de convencimiento y muchas personas ven la situación económica de una manera simplificada.

El énfasis en la transformación económica impide analizar en su dimensión política algunas de sus importantes tareas, como las privatizaciones. Como lo han demostrado Feigenbaum y Henning²¹ las privatizaciones «a menudo toman la forma de una estrategia de realineamiento institucional y de los procesos de toma de decisiones de manera de privilegiar los fines de ciertos grupos por sobre las aspiraciones de otros». ²² De allí que aquellas deben ser vistas no sólo desde un punto de vista *económico*, o *administrativo*, es decir, de su rentabilidad y de la eficiencia en el funcionamiento, sino también *político*. Cómo se privatiza, quiénes toman las decisiones, quiénes adquieren o administran las empresas privatizadas, cuál es el poder de que disponen los órganos reguladores para cumplir su rol de acuerdo al personal que tienen y los sueldos con que pueden contratar a los buenos profesionales, etc. son cuestiones que tienen no sólo un carácter económico, sino también político, ya que pueden influir en la distribución del poder en la sociedad. La experiencia de las privatizaciones en Europa es que

²¹ HARVEY B. FEIGENBAUM Y JEFFREY R. HENIG, «The Political Underpinning of Privatization», *World Politics*, vol. 46:2, 1994, pp. 185-207.

²² FEIGENBAUM Y HENIG, *op.cit.*, p. 191.

ellas van de la mano de regulaciones que aseguran y perfeccionan la competencia, impidiendo que los que fueron monopolios públicos se transformen en monopolios privados. De allí que la política de privatización no debería significar una vuelta al *laissez-faire*.²³

Cuando la acción gubernativa pone énfasis en la transformación económica se produce el efecto no buscado de que la política pierde su capacidad de atracción porque muchos temas de importancia son sacados de la arena política para ser entregados a la esfera de la administración o de los especialistas. La política pierde contenido, lo que refleja con mayor nitidez su carácter de lucha por el poder político-electoral y no de arena decisoria de las políticas públicas. Ese tipo de imagen de la política es la que menos ayuda a mantener el interés en ella. Sin proponérselo, el énfasis técnico de la transformación económica erosiona las bases de la política al quitarle una parte de su campo de acción.

CONCLUSIONES

El hiperpoliticismo de los años 60 y 70, en que las políticas económicas o la modernización social eran vistas desde la perspectiva del poder, ha dado lugar en el último tiempo a la situación contraria: la política es excluida de las decisiones sobre la economía, que respondería a reglas "técnicas", que son independientes de la voluntad o del color político del gobierno. La importancia de las tareas pendientes para avanzar en la transformación económica plantea el necesario reposicionamiento de la política, lo cual impone a los políticos nuevas exigencias de conocimientos y habilidades y no sólo las capacidades político-electorales. Esto plantea el complejo y amplio problema de la modernización de la política o, más aún, como lo ha dicho Sartori, conseguir una política de alta calidad.²⁴ No es separando al ámbito económico del político sino

²³ GIANDOMENICO MAJONE, 1991: "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, vol. 11, N° 1, pp. 79-106; "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, vol. 17:3, julio, 1994, pp. 77-101; «Paradoxes of privatization and deregulation», *Journal of European Public Policy*, 1, 1994, pp. 53-69.

²⁴ GIOVANNI SARTORI, «Rethinking Democracy: Bad Polity and Bad Politics», *International Social Sciences Journal*, 1991, N° 129, pp. 437-450.

integrándolos, haciendo que los políticos participen en la toma de decisiones públicas y no excluyéndolos, como se mantiene una arena política que resulta atractiva para el ciudadano, tanto para el que quiere recibir mejores bienes y servicios como para el que desea participar en el sistema político. La política no está en crisis ahora; pero nada asegura que esa crisis no pueda ser una realidad en el futuro cercano.

Las desigualdades
en América Latina
y su impacto
sobre la gobernabilidad
política

Luis Maira A. ()*

() Ex Ministro de Planificación y Cooperación, Chile.*

El siglo actual, que el destacado historiador Eric Hobsbawm caracterizara en un reciente trabajo como el tiempo más violento de toda la historia humana, pero a la vez el de mayor progreso técnico y material¹ concluye en nuestra región en un clima político de desencanto democrático y, en muchos lugares, de abiertas crisis institucionales.

Paradójicamente, se trata de una época en que en forma amplia prevalecen regímenes políticos emanados de elecciones libres y han desaparecido en el área las dictaduras militares que dominaron, en muchos lugares, la vida política del continente durante décadas. Ahora, si consideramos como una excepción a dos países que, por arrancar sus sistemas políticos de dos revoluciones no encuadran su quehacer dentro de las pautas de la democracia liberal –Cuba y México– la totalidad de los restantes países adhiere a los principios democrático liberales. La validez de ideas como la renovación periódica de los gobiernos y la alternancia política; el pluralismo ideológico y la existencia de distintos partidos; la separación de los poderes públicos y las pautas de su funcionamiento interdependiente; el principio de legalidad y el reconocimiento de un catálogo de libertades y derechos constitucionales para los ciudadanos son ahora proclamados por los gobernantes de Améri-

¹ HOBBSAWM ERIC, *Historia del Siglo XX*, Ed. Grijalbo Mondadori, Barcelona, p. 11 y siguientes.

ca Latina en forma recurrente y concordados en toda clase de acuerdos internacionales.

Pese a lo anterior, la calidad de los procesos políticos no ha cesado de reducirse durante la década de los años 90. Las principales encuestas de opinión muestran un desafecto extendido por algunas instituciones claves de un sistema democrático como los parlamentos y los partidos políticos,² al tiempo que se comienza a advertir una inquietante deslegitimación de los proyectos democráticos que incluso la ausencia de golpes militares parece acentuar.

Para corregir esta situación hay que establecer con certeza sus causas. Entre ellas, nos parece, corresponde un lugar más significativo al que habitualmente se reconoce a las tendencias al aumento de la desigualdad que, en los años recientes, se advierten en forma muy generalizada en todas nuestras naciones. Esta tendencia, a su turno, hunde sus raíces en las modalidades de funcionamiento del sistema internacional en el período siguiente al término de la guerra fría. Un escenario externo complejo y poco funcional para el afianzamiento de la gobernabilidad repercute negativamente también en fenómenos internos de marginalidad social y baja participación cívica en cuanto a la determinación de las políticas públicas que son la antesala de tensiones y disturbios políticos.

De esta forma los déficit de equidad se convierten en déficit de gobernabilidad democrática en los distintos regímenes políticos latinoamericanos, dificultando el accionar de los gobiernos.

Por lo mismo nos parece importante integrar la dimensión de la equidad al análisis más amplio de los procesos democráticos de la región. La necesidad de asumir esta perspectiva fue reiteradamente subrayada en el rico e intenso debate sostenido durante la realización del seminario de Brasilia; todos los participantes concordaron en que un tratamiento en profundidad de la gestión estratégica del Estado exige un enfoque mucho más vinculado de la agenda económica y la agenda política que encaran nuestros países, uno de cuyos

² Véase HUNEUS CARLOS, "La difícil política en América Latina: reflexiones a la luz del Latinobarómetro", en este mismo volumen.

puntos de encuentro tiene que ver justamente con las posibilidades de mejorar la integración social.

La evidencia empírica nos muestra que si en la acción pública del tiempo venidero somos capaces de reducir los efectos de las desigualdades generadas en el ámbito externo y de sus "rebotes domésticos" tendremos mayores probabilidades de lograr una consolidación de los regímenes democráticos que con tantos sacrificios los pueblos latinoamericanos construyeron en la América Central y del Sur durante los años '80.

LAS DESIGUALDADES EN EL PLANO INTERNACIONAL Y LA GOBERNABILIDAD POLITICA

El Siglo XX ha afianzado en sus dos últimas décadas los mayores cambios experimentados en mucho tiempo en el sistema internacional. Por primera vez en la historia contemporánea han confluído en un mismo número de años, dos transformaciones de enorme impacto: una sustancial revolución científico técnica que ha alterado las formas de producir y organizar la vida humana y una reestructuración del orden mundial, que cambió las jerarquías y cuotas de poder entre las principales potencias y actores que disputan la hegemonía a escala global.

Los alcances de este proceso son tan grandes que numerosos especialistas arriesgan ya la hipótesis de un "cambio de época" de la humanidad, sugiriendo que, en torno a los grandes acontecimientos verificados en el trienio 1989-1991, –tales como la caída del muro de Berlín, el término de la Unión Soviética y del campo comunista– habría terminado la Edad Contemporánea, que arrancara con la Revolución Francesa y que estaríamos ingresando a una era que definen como "posindustrial".

Sin necesidad de entrar en el largo debate acerca de los grandes períodos históricos de la humanidad, es necesario hacerse cargo del hecho de que mientras mayores y más amplias sean las modificaciones que la historia experimenta mayor es su impacto en el terreno de los procesos políticos, especialmente en los aspectos que tienen que ver con la legitimidad de los regímenes políticos, la mantención de

los valores precedentes y con las percepciones de lo que es justo o injusto en el orden social.

A su vez, es preciso tener en consideración que en este caso uno de los terrenos en que se advierten más rápidos efectos de la nueva situación es en la reducción de la equidad social que registran tanto los distintos países como el sistema internacional en su conjunto. Para progresar las sociedades humanas necesitan de una visión de algo mejor y éstas son poco nítidas en la actualidad, entre otras cosas por la verificación de ciertas "líneas de falla", como las llama el conocido economista del MIT, Lester Thurow, quien anota como uno de los grandes problemas de la época actual que "el capitalismo necesita desesperadamente lo que su propia lógica interna dice que no tiene que hacer"³ refiriéndose a la urgencia de las inversiones y programas de alcance público en educación, investigación y desarrollo y en infraestructura, esfuerzos que precisamente, podrían contrabalancear la tendencia a la polarización social que hoy se verifica tanto en países desarrollados como en desarrollo.

En cualquier caso, lo que nadie discute es que así como los 25 años posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial fueron un tiempo de notable expansión económica y de mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la humanidad, los 25 años siguientes han revertido esa tendencia y las brechas de desigualdad nacionales y globales se incrementan.

De nuevo es Thurow, quien nos hace el siguiente recuento:

"Repentinamente, en 1968, la desigualdad comenzó a crecer. Durante las dos décadas siguientes esa corriente de desigualdad se extendió e intensificó de tal manera que, hacia comienzos de los años noventa, las brechas se ensancharon rápidamente en cada grupo industrial, ocupacional, educativo, demográfico (de edad, sexo y raza) y geográfico. Entre los varones, el grupo más profundamente afectado, las desigualdades en las ganancias se duplicaron en dos décadas".

"En la década de los ochenta, todos los aumentos salariales de los varones fueron para el 20% superior de la fuerza laboral, mientras

³ THUROW LESTER, *El futuro del capitalismo*. Ediciones Javier Vergara, B. Aires, 1996, p. 30.

el 1% superior obtuvo un sorprendente 64% de aumento. Si se analizan los ingresos en lugar de los salarios, el 1% superior obtuvo aún más —el 90% del aumento total de ingresos. El sueldo de un director ejecutivo de una de las empresas tipo entre las 500 de Fortune pasó de 35 a 147 veces el de un trabajador medio de la producción. Los sueldos de un director se triplicaron en Francia, Italia y Gran Bretaña y pasaron a más del doble en Alemania entre 1984 y 1992. Lo que sucedió fue apropiadamente descrito como una sociedad donde el “ganador se lleva todo”.⁴

Pero el aumento de las desigualdades en el mundo ha tenido también un claro impacto territorial al aumentar la segmentación en las diferentes regiones del planeta y cambiar los equilibrios al interior de las naciones. Hace treinta años tal desequilibrio era global y contraponía a un grupo de países desarrollados con el extenso mundo en desarrollo. Esto originó la confrontación Norte-Sur que tuvo enorme influencia en el funcionamiento de la Organización de Naciones Unidas en los años 70, especialmente después que los países árabes lograran cuadruplicar el precio del petróleo tras la guerra del Yom Kippur, en octubre de 1973.

En ese momento, los diversos “países del Sur” tenían una percepción de intereses compartidos que llevó a su punto más alto de influencia al Grupo de los 77 y al Movimiento de Países No Alineados, que hicieron el planteamiento, sin éxito, de un Nuevo Orden Económico Internacional.

En los años finales de la guerra fría, la noción de un “Sur” a escala mundial comenzó a desplomarse en la misma medida que un pequeño grupo de naciones de menor desarrollo económico relativo iniciaban un dinámico proceso de crecimiento que llevó a denominarlas “países de industrialización reciente” (NIC,s de acuerdo a la sigla inglesa), donde han llegado a desempeñar una función mítica los viejos y nuevos “tigres asiáticos”.

Lo cierto es que ya a mediados de los años ochenta comenzó a advertirse claramente el surgimiento de diversos polos económicos en el primer mundo, lo que fue configurando las llamadas “macro re-

⁴ THUROW LESTER, op. cit, p. 35.

giones". El declinar de la guerra fría fue acompañado por una pérdida de la primacía económica y tecnológica absoluta que había desempeñado Estados Unidos desde el surgimiento de la confrontación bipolar con la Unión Soviética. Ahora, la competencia comercial y por la innovación técnica se hizo más intensa, lo que llevó a un reforzamiento de la integración europea y a una más estrecha asociación de los países asiáticos, a partir del nuevo rol de liderazgo productivo y tecnológico de Japón. De ahí han surgido los bloques económicos de la Europa Ampliada de los 15 y del Asia del Pacífico; a su vez, Estados Unidos ha debido crear su propia Area de Libre Comercio en torno al NAFTA.

Pero lo concreto es que estos nuevos espacios económicos han fragmentado las anteriores nociones globales del Norte y del Sur. Ahora hay varios "Norte" y varios "Sur", debido a que en cada macro región es posible identificar un núcleo más dinámico y una periferia de naciones más atrasadas.

Simultáneamente, en la mayoría de los países, empezando por los más ricos, el aumento de las diferencias ha replanteado situaciones de pobreza y desigualdad que parecían superadas desde los años 60. Basta con señalar que Estados Unidos tiene a mediados de los '90, de acuerdo a las estadísticas oficiales, 39 millones de pobres y Gran Bretaña más de once millones, lo que representa un porcentaje superior al 15% de la población en ambas naciones. Si a ello agregamos el incremento del desempleo y la consunción de plazas de trabajo que acompaña a la automatización y robotización de los nuevos procesos industriales, se entiende bien por qué los problemas de la integración social y la superación de la pobreza tienen hoy día una importancia global.

Pero junto al aumento de las desigualdades hay otras transformaciones recientes en el sistema internacional que tienen un gran impacto en el campo de la política. Junto al hecho de que hayan crecido las disparidades y se registre una clara reducción de los fondos de cooperación internacional se pueden anotar las siguientes tendencias:

a) El mundo se ha hecho menos solidario

Los países desarrollados están lejos de cumplir su compromiso de dedicar a la cooperación internacional el 0,7% de su PGB (Estados

Unidos apenas destina a estos fines poco más del 0,2% de su producto). Por desgracia, simultáneamente, disminuyen los entendimientos entre los propios países en desarrollo como lo mostró recientemente la imposibilidad de sancionar un plan de acción concreto al término de la Conferencia Sur-Sur del Grupo de los 77 sobre Comercio e Inversión en San José, Costa Rica.⁵

b) El mundo se ha hecho más discrecional para los grandes poderes

En la posguerra fría Estados Unidos, convertido en la única superpotencia militar, tiende a actuar como un gendarme global que arrastra a los demás países a sus determinaciones bélicas, como ocurriera en la Guerra del Golfo Pérsico, o sanciona normas que contravienen los acuerdos y tratados internacionales como ha ocurrido con la enmienda Helms-Burton.

Por su parte, la multiplicación de las fuerzas internacionales de paz llevó a un progresivo colapso a las Naciones Unidas al elevar increíblemente sus gastos sin que hubiera el consiguiente apoyo financiero de los grandes países a este esfuerzo.

c) El mundo ha visto la multiplicación de las guerras y conflictos civiles

Se advierte hoy un doble desgaste de la soberanía del Estado Nacional. Ahora existen mayores espacios de internacionalización, debido al aumento de los compromisos derivados de los procesos de integración regionales. Al mismo tiempo, crecen los reclamos de los componentes "subnacionales" de muchos Estados para lograr una mayor autonomía y mayores prerrogativas. Múltiples conflictos como la guerra civil yugoslava, el enfrentamiento entre Chechenia y Moscú, las situaciones de Somalía, Ruanda y Burundi, o las reivindicaciones de la minoría vigur en China, ejemplifican esta tendencia que ha multiplicado los focos de conflicto en el mundo.

⁵ Al concluir la reunión el 15 de enero de 1997, los distintos integrantes del Grupo de los 77 no pudieron concordar el contenido del plan de acción y debieron trasladar al quehacer de las misiones diplomáticas ante las Naciones Unidas la formalización de un consenso final.

Aunque en el momento actual no acaban de cristalizar las bases y fundamentos de un sistema internacional de reemplazo del que prevaleciera en las cuatro décadas y media de guerra fría, diversas tendencias que caracterizan a la actual transición internacional exhiben efectos inquietantes de una duración previsiblemente prolongada.

¿Cómo encarar desde el punto de vista del manejo político interno de los gobiernos las situaciones de falta de equidad?

Por una parte hay que señalar que en el ámbito internacional diversos gobiernos e instituciones han desplegado propuestas e iniciativas para enfrentar los efectos desfavorables de la nueva realidad internacional tratando de mitigar sus consecuencias. De este modo en los años noventa ha surgido precisamente una nueva esfera del quehacer exterior de los gobiernos, la llamada *política social internacional*.

Desde principios de la actual década ha tenido lugar un conjunto de Conferencias Mundiales y Reuniones Cumbres de Jefes de Estado cuya agenda ha estado centrada en los nuevos problemas sociales y cuyas resoluciones han llevado a sancionar planes de acción bastante ambiciosos que incluyen metas cuantitativas y cualitativas susceptibles de un seguimiento posterior muy preciso.

En 1990, se realizó en Nueva York la Cumbre de Jefes de Estado sobre la Infancia; en 1992, tuvo lugar en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra, destinada a asegurar la protección del medio ambiente y la biodiversidad; en 1993, se realizó en Viena la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos; en 1994, se efectuó en El Cairo la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. En marzo de 1995, culminó en Copenhague la trascendental Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social (propuesta por el Presidente Patricio Aylwin, de Chile) que aprobó un amplio programa para combatir en el mundo la pobreza, el desempleo y la exclusión social; en octubre de ese mismo año tuvo lugar en Pekín la Cuarta Conferencia Internacional sobre los Problemas de la Mujer, culminando este ciclo en 1996, con la realización en Estambul de la Conferencia Internacional sobre el Habitat y la Vivienda.

De este modo, a diferencia en lo ocurrido en etapas previas, exis-

te una preocupación internacional explícita respecto de la agenda social, que ha generado una diplomacia más cercana y concreta, que compromete a los Jefes de Estado y a sus colaboradores más directos y que ha sancionado una amplia plataforma de acuerdos que, en su conjunto, puede ser vista como un gran plan de acción para encarar los nuevos desafíos sociales en el mundo.

El problema es que, tanto al nivel de los procedimientos establecidos como de los recursos económicos asignados, se advierte una marcada insuficiencia que dificulta el cumplimiento de estos compromisos.

Pese a ello hay que consignar también como una tendencia positiva la creciente presencia de organizaciones civiles no gubernamentales que comparten los objetivos de superar la miseria y de combatir la desintegración social, las que tienen un comportamiento cada vez más persistente y vigoroso en los foros mundiales y en la vida interna de sus propios países, constituyéndose en un fuerte soporte de aquellos gobiernos que quieren tener una conducta más activa en este terreno.

En el caso de los países latinoamericanos se advierte en los años recientes que existe un importante consenso acerca del impacto político de estos fenómenos y de la necesidad de emprender tareas en las áreas de la superación de la pobreza, la absorción del desempleo, el mejoramiento de los pueblos indígenas o el impulso de políticas más activas para las mujeres, los jóvenes, los núcleos de la tercera edad y los discapacitados que padecen mayores desigualdades. Si nos guiamos por las resoluciones aprobadas en las seis Cumbres Iberoamericanas y en la Conferencia Hemisférica de Miami este consenso es muy alto lo que hace exigibles acciones más efectivas tanto al interior de nuestros países como respecto del entorno global.

Todo lo anterior hace que para los países de esta región del mundo el cumplimiento de los compromisos que obligan a las naciones desarrolladas, así como el avance y verificación de las obligaciones que hacen parte del proceso de seguimiento (sancionado en las propias resoluciones de las reuniones internacionales ya reseñadas), sea de primera importancia y puedan ser examinadas con provecho des-

de la perspectiva de sus efectos políticos internos. Detallar estas situaciones y llegar a trazar una estrategia particular para cada una de ellas debiera representar un tremendo aporte para la consolidación de la acción conjunta latinoamericana.

En conclusión, se puede decir que un sistema internacional cada vez más desigual impone a las distintas regiones del mundo en desarrollo un comportamiento más activo y eficaz para corregir los efectos negativos que en el ámbito interno de los países esta situación proyecta. A su vez emprender dicho esfuerzo permitiría avanzar a una situación donde los gobiernos puedan asumir con más eficacia las tareas que derivan para la autoridad de su condición de impulsora del interés general de la sociedad.

Si se intenta seriamente afianzar las perspectivas democráticas en América Latina una apropiada comprensión política de este quehacer puede ser uno de los enfoques más fecundos para avanzar en el cumplimiento de muchas tareas y objetivos internacionales actualmente pendientes en la esfera social.

LOS DEFICIT DE EQUIDAD Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA ESTABILIDAD POLITICA EN EL AMBITO INTERNO.

Pero, ciertamente, los mayores impactos que provoca el nuevo contexto económico, dominado por los procesos de globalización y liberalización se trasladan al interior de los estados nacionales. Aquí es donde acaban de amplificarse las tendencias a la desigualdad y la exclusión social y donde se incrementa la perspectiva de conflictos y estallidos sociales que conducen a la creación de situaciones de ingobernabilidad.

Aunque no siempre se los explora ni son asumidos de manera directa el encadenamiento de estos eslabones y sus resultados están asociados en forma estrecha con las estrategias y modelos de desarrollo que prevalecen en los años recientes.

Para un mejor examen de los distintos dilemas políticos que plantea esta situación –tanto respecto de los mecanismos de toma de decisiones de las políticas públicas como en relación a los apropiados conteni-

dos de éstas– se pueden distinguir cuatro dimensiones principales:

- a) La dimensión de la acumulación.
- b) La dimensión de la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento.
- c) La dimensión de la participación social.
- d) La dimensión de la conmutatividad de las decisiones públicas y las influencias de los diversos actores privados.

Intentaremos examinarlas someramente una por una:

a) *La dimensión de la acumulación*

Un rasgo compartido por todas las experiencias nacionales exitosas de la economía mundial actual resulta ser el carácter fuertemente concentrador de los procesos productivos. El núcleo empresarial dinámico que desata las tendencias al crecimiento sostenido es, desde el comienzo, muy pequeño y no hace otra cosa que acrecentar su hegemonía a medida que los cambios económicos van produciendo un incremento constante del volumen disponible de los bienes y servicios a escala nacional. Habitualmente esto se complementa con la activa presencia de un grupo de empresas transnacionales que, actuando en colaboración o competencia con los grupos económicos internos, inciden también fuertemente en la innovación técnica y el progreso productivo, las que se llevan, igualmente, una parte sustantiva de las mayores utilidades.

Un correlato habitual de estas tendencias es la disminución progresiva de las tareas económicas que ahora desempeña el Estado. Para comenzar ahora se acepta en forma casi unánime que los recursos de que dispone el sector público no deben ser destinados a la formación y sostenimiento de nuevas empresas públicas. Como consecuencia la participación del Estado en la inversión nacional no cesa de disminuir (en Chile, sin ir más lejos, era de más del 70% a mediados de los 60, y representa poco más del 20% en la actualidad).

A su vez, la reducción de las actividades y recursos que maneja el sector público tiene que ver de modo directo con los procesos de privatización que, a contar de mediados de la década pasada, han llevado en América Latina al traspaso generalizado de antiguas empre-

sas públicas al sector privado acumulando operaciones que representan un monto superior a los 50 mil millones de dólares.

Sin perjuicio que una discusión sustantiva debe ser emprendida en relación a las tareas y responsabilidades que deben corresponder al Estado en la esfera económica, dentro de una estrategia que considere como objetivos nacionales de la misma envergadura el crecimiento y la equidad, hay un sinnúmero de cuestiones políticas y éticas de urgente tratamiento, asociadas a las situaciones descritas.

En este ámbito cabe preguntarse: ¿hasta qué punto es compatible con el buen funcionamiento del sistema político que una persona o una empresa acumulen riqueza y poder? Sabemos que resulta claro que la propia competencia global por los recursos de inversión –internos y externos– hace imposible la existencia de un límite formal de las ganancias, tal cual muchas reflexiones morales lo aconsejaban hace apenas unas décadas.

No obstante lo anterior, permanecen en manos de la autoridad pública algunos instrumentos importantes, el más significativo de los cuales es el sistema tributario y su estructura. Excluidas las hipótesis de que tanto el impuesto sobre la renta de las personas como el que grava las utilidades de las empresas tengan una progresividad que desaliente por sí misma el proceso de inversión, es de todos modos significativo el impacto que tiene el monto a que ascienden los tributos que gravan al ingreso y al consumo, así como la transparencia y eficacia de los sistemas de recaudación.

En esta misma esfera es cada vez más significativa la vinculación entre actividades socialmente altruistas (inversiones o gastos en apoyo a grupos excluidos, proyectos de inversión en áreas territoriales marginadas o acciones de fomento educativo y cultural) y los beneficios e incentivos que se ofrecen a estos proyectos mediante mecanismos de reducción o exención tributaria. El correcto diseño e implementación de estos estímulos tiene también gran importancia como señal de las preocupaciones públicas por la equidad.

Aspectos complementarios de lo anterior pero igualmente importantes son la existencia de normas transparentes y nítidas para regular todos los aspectos relativos a la privatización de empresas del sector

público y la existencia de normas eficaces para el efectivo ejercicio de los poderes de regulación de la actividad productiva y financiera que unánimemente se reconocen al Estado, aunque muy pocas veces se consagran de manera eficaz.

b) La dimensión de la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento.

El carácter concentrador de los modelos económicos en boga produce también claros efectos en el campo de la distribución. A medida que los países crecen se va advirtiendo que las brechas entre los sectores más ricos y los más pobres de la sociedad, en lugar de disminuir se incrementan.

Esto es particularmente relevante en América Latina, considerada la región con mayores índices de desigualdad distributiva en todo el mundo en desarrollo. No deja de ser llamativo –y a la vez de difícil tratamiento político– el que las disparidades crezcan más en los países más dinámicos y que, al interior de éstos, estas disparidades se hagan más agudas en las regiones o provincias que actúan como locomotoras del crecimiento.

Desde un punto de vista político, esta situación plantea claros desafíos a la autoridad pública, responsable última de la suerte de los grupos más desamparados de cada país.

La principal respuesta en los años recientes ha consistido en la elaboración de programas destinados a la superación de la pobreza en donde se combinan, en forma disímil, de acuerdo a las distintas experiencias, iniciativas de ampliación de los servicios básicos (agua potable, luz eléctrica, saneamiento); la construcción de caminos y otras obras públicas para romper el aislamiento de las localidades pobres; el rediseño de las políticas sociales tradicionales del Estado latinoamericano, y de los programas de educación, salud, vivienda y seguridad social; el impulso de nuevos proyectos y soluciones productivas en áreas y territorios pobres y los planes de apoyo encaminados a mejorar la capacidad de gestión de los municipios y gobiernos regionales más débiles.

A la luz de estas experiencias existen, sin embargo, diversas interrogantes.

¿Qué compromisos básicos y qué pautas de acción deben adoptar gobiernos, partidos políticos e instituciones de las sociedades latinoamericanas frente al aumento de la pobreza?

¿Cómo organizar, en términos de la máxima legitimidad y eficacia, programas nacionales para la superación de la pobreza?

¿Cuáles deben ser los proyectos y contenidos de las políticas públicas en esta materia? ¿Cómo establecer las prioridades? ¿Cómo asignar los recursos?

¿Debe existir en el Estado una autoridad social que conduzca este proceso? ¿Cómo establecerla? ¿Con qué atribuciones?.

¿Qué papel le corresponde al sector privado en este esfuerzo y cómo lo puede asumir?

¿Cómo abordar los problemas sociales que van más allá del tema de la pobreza, la llamada "agenda de equidad", de modo de aumentar también la igualdad de oportunidades en la sociedad para pobres y no pobres?

¿Cómo combinar los esfuerzos de largo plazo vinculados a un reforzamiento de los programas educativos con las demandas más urgentes e inmediatas que plantean las necesidades básicas insatisfechas de los grupos situados bajo la línea de pobreza?

Las interrogantes señaladas se hacen más angustiantes en la medida que varios países –Chile claramente entre ellos– exhiben resultados positivos en materia de superación de la pobreza, pero, al mismo tiempo, ven crecer la brecha de la desigualdad entre ingresos de los más ricos y los más pobres, en un contexto en que las élites más acomodadas despliegan ostentosamente patrones de consumo suntuario que resultan agraviantes para los sectores más carenciados.

c) *La dimensión de la participación social*

Incorporar la participación de los sectores sociales en la decisión de las políticas y programas que inciden más directamente en sus condiciones de vida es un objetivo que, en teoría, sustentan casi todos los sectores políticos. La idea de la participación es también un componente central en las propuestas de reforma del Estado y se asocia a toda innovación en la forma de hacer política, algo que numero-

sas organizaciones representativas de la sociedad civil reclaman como una exigencia impostergable.

En la práctica, sin embargo, los avances en esta materia son limitados y no se ve fácil un cambio de la actual situación si no existe una fuerte voluntad política de las instancias superiores de los gobiernos para favorecerla.

En parte eso se explica por el propio perfil actual de las organizaciones sociales para las que se reclama una participación más directa y activa. Uno podría distinguir para estos efectos entre viejas y nuevas organizaciones sociales. Las más antiguas como el movimiento sindical, las organizaciones vecinales y comunitarias y algunas entidades del mundo rural viven las consecuencias del inmenso cambio productivo que las debilita, en la misma medida que ha perdido significado el gran tamaño de la empresa o las economías de escala, que antes favorecían grandes concentraciones de trabajadores que, por ese conducto, aumentaban su poder de presión y negociación. Igual cosa puede decirse de las pautas asociativas que daban sentido a la vida vecinal de los antiguos barrios o colonias en los espacios urbanos latinoamericanos.

La anémica situación actual de estas entidades se refleja, antes que nada, en la pérdida de centralidad estratégica de los procesos productivos a los que estos sectores estaban vinculados.

Entre tanto, con una menor notoriedad pero con gran impacto, emergen nuevas organizaciones sociales, más pequeñas y menos permanentes, que dan cuenta de los intereses inmediatos de las personas y que alcanzan una sorprendente convocatoria en torno a las finalidades más concretas que persiguen. Tal ha sido el caso, en la experiencia chilena, de las Asambleas de Vecinos formadas en torno al programa de "pavimentos participativos" del Ministerio de la Vivienda o los verdaderos "Cabildos Abiertos" que acompañaron la constitución de muchos Comités Comunales para la Superación de la Pobreza en 1994. Del mismo modo, es más notorio que hay mayor interés frente a los llamados para la participación a escala regional y local que cuando ésta se asocia a tareas de alcance nacional.

De cualquier manera resulta evidente que, para vigorizar las

organizaciones sociales, se requiere de nuevos instrumentos institucionales y canales específicos que las convoquen en el diseño y en la toma de decisiones de las políticas públicas que las afectan.

d) La dimensión de la conmutatividad de las decisiones públicas y las influencias de los sectores privados.

Los años '90, han sido en la región latinoamericana un tiempo de debilitamiento democrático, del mismo modo que la época anterior fue un período de grandes expectativas en torno al restablecimiento de regímenes políticos basados en la libre decisión de los ciudadanos.

El nuevo clima de escepticismo político que ahora prevalece combina diversos factores objetivos y subjetivos, reales o aparentes. Hace parte de un clima cultural donde el individualismo y la prevalencia de las opciones privadas desdibujan el tono colectivo y la épica que la acción política tuvo por largo tiempo en nuestro continente. Con todo, refleja también la existencia de nuevas e inaceptables situaciones que dificultan la acción de los gobiernos como el incremento de los fenómenos de corrupción, la expansión devastadora del narcotráfico y un aumento de la influencia del crimen organizado.

En concreto los ciudadanos sienten menos atracción por los asuntos públicos, muestran menos interés por la acción política, y se sienten menos resguardados que en el pasado frente al mayor poder de los conglomerados económicos o a la arbitrariedad de los cuerpos de seguridad.

El contraste entre las capacidades reales de decisión de que disponen los poderes institucionales que la gente elige y los poderes informales –bien llamados “fácticos” desde el inicio de la transición española– que condicionan muchas decisiones de la autoridad con abierta jactancia de este hecho desde los medios de comunicación que controlan, plantea otro dilema político y ético de primer rango en las prácticas democráticas de finales de siglo.

Así, en la agenda política actual se acumulan varias disyuntivas concretas:

¿Cómo encarar y reducir la fuerza de los poderes no institucionales o “fácticos”?

¿Cómo enfrentar los nuevos fenómenos de corrupción, narcotráfico y aumento de la influencia del crimen organizado en la mayoría de los países latinoamericanos?

¿Cómo hacer más accesible la administración de justicia a los ciudadanos disminuyendo las situaciones de conflictos jurisdiccionales y aumentando los procedimientos de conciliación extrajudicial?

¿Cómo resguardar la dignidad esencial de las personas frente al mayor poder de los grupos económicos y de las fuerzas de seguridad?

Para concluir se puede señalar que los dilemas políticos y éticos encaminados a consolidar las democracias que en el plano interno enfrentan nuestros países son múltiples y se presentan en los más variados campos. Hasta ahora el empobrecimiento del debate público que caracteriza el clima político cultural de los años 90, han impedido abordarlos en forma seria y sistemática. Por decir lo menos hacen falta nuevos cauces para establecer las relaciones entre la agenda de equidad y las orientaciones centrales de las políticas públicas.

En la definición de estos nuevos programas y proyectos de las políticas públicas es preciso imaginar los escenarios que puedan colocar un límite a las diferencias que hasta ahora prevalecen entre los partidos de modo de articular políticas de estado que tengan en los países latinoamericanos la potencialidad de consagrar nuevos proyectos nacionales. Ciertamente estos pueden ayudar a afianzar la gobernabilidad democrática, al incluir en ellos los correctivos a las situaciones críticas de desigualdad que hoy prevalecen y cuyo inventario más general se ha intentado hacer en este trabajo. Sin ningún ánimo pesimista habría que anotar, sin embargo, que si no se avanza en este esfuerzo de compatibilizar el afianzamiento de las libertades públicas con la equidad, las perspectivas democráticas pueden ser a mediano plazo bastante grises en numerosos lugares del continente.

El seminario "Partidos políticos y gestión estratégica del Estado" organizado por ILPES tuvo el mérito de ordenar todos los elementos para iniciar efectivamente este trabajo a partir de sus justas perspectivas. El tema de la gobernabilidad ocupa con justicia un lugar central en la agenda pública de fines de siglo de todos los países latinoamericanos. La única restricción que se podría imputar a este enfoque es que

la noción de gobernabilidad está asociada, algo estrechamente, al funcionamiento de los regímenes políticos y al acontecer político que se registra al interior del Estado. Como el diálogo de Brasilia lo dejó en claro, las dificultades de la región para alcanzar la consolidación de los procesos democráticos, son más amplias y se extienden también al ancho terreno de la sociedad civil y a las relaciones de ésta con la autoridad pública y los partidos políticos. En este último enfoque, el tratamiento de los problemas de la gobernabilidad, para estar completo, debe incluir los temas de la agenda social como, particularmente, los de la pobreza, el desempleo y la desintegración social, en la amplia perspectiva que consagra el plan de trabajo aprobado al concluir la Conferencia Mundial para el Desarrollo Social realizada en Copenhagen en marzo de 1995.

La política y el Estado.
Hacia nuevas articulaciones
entre lo público
y lo privado

Danilo Astori ()*

() Senador de la República, Uruguay.*



A. INTRODUCCION

Desde hace quince años, buena parte de las sociedades latinoamericanas fueron conmovidas por la puesta en práctica de políticas de ajuste de orientación neoliberal, que influyeron negativamente en la calidad de vida de la mayoría de la población regional. Esta experiencia no es ajena a la declinación de la confianza y la credibilidad del sistema político. Tan importante ha sido este proceso que ya, a esta altura, ha trascendido los límites de dicho sistema y los partidos que lo componen, para afectar a la política como actividad humana.

Por estas razones, desde diversos ámbitos se viene contribuyendo a la búsqueda de alternativas a dicha situación, y esa es, en particular, la intención fundamental de este trabajo. Dicha búsqueda tiene especialmente que ver con los nuevos papeles a desempeñar por los sectores público y privado, así como la renovación de las articulaciones entre ambos. Ello requiere reformas internas en los dos sectores mencionados y, simultáneamente, supone la inserción de estas propuestas en el marco de la búsqueda aludida antes.

Aun cuando los aspectos señalados no son los únicos a considerar en torno a este tema, este trabajo pone el acento en los mismos, ordenando su consideración en base a cinco grandes espacios de reflexión: la crisis de la política en la región; la búsqueda de nuevas relaciones entre el Estado y el mercado; la reforma del Estado; las relacio-

nes entre este último, el espacio público y la sociedad civil; y la reforma política, incluyendo los cambios a incorporar en el funcionamiento de los partidos.

En el primer espacio se aborda la crisis de la política en los países de la región como un proceso complejo cuyos factores causales provienen, al menos, de tres ámbitos que se interconectan entre sí: la economía, la convivencia social y la actividad política.

En el segundo, se presentan los cambios que sería preciso incorporar a la estructura y el funcionamiento del Estado, y las nuevas articulaciones de este último con el mercado. Se trata de buscar caminos alternativos a aquellos que condujeron a la situación predominante en la actualidad. Esto es, el intervencionismo estatal previo a la oleada neoliberal que trajo los modelos de estabilización, apertura y ajuste y a la concepción que sirve de base a dichos modelos. A la luz de esta orientación, se pasa revista a las principales causas del agotamiento de las formas tradicionales de intervención del Estado, particularmente en relación a la actividad económica; se discuten algunos criterios fundamentales para la definición de nuevas responsabilidades de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo, y se consideran algunas ideas a los efectos de renovar los mecanismos de articulación entre ambos.

En el tercero se aborda la reforma del Estado, concebida no solamente para renovar la intervención gubernamental, sino también con miras a que el sector privado pueda asumir cabalmente sus responsabilidades y, en particular, articule coherentemente su conducta con la del sector público. Así, luego de examinar algunos conceptos generales referentes a este tema, se consideran los principales mecanismos instrumentales del proceso reformista: la privatización, la desregulación y la modernización de la gestión de las instituciones públicas.

En el cuarto se examinan las relaciones entre Estado, espacio público y sociedad civil, prestando atención preferente a algunos actores sociales como el gobierno, algunas instituciones privadas que suponen una conducta colectiva y las organizaciones no gubernamentales. El tema se encara previa aclaración de dos confusiones que han contribuido a dificultar esta reflexión: la que existe entre Estado y espacio

público, y la que existe entre público y colectivo por un lado, y privado e individual por otro.

Finalmente, se analiza la reforma política y el funcionamiento de las organizaciones partidarias, teniendo en cuenta no sólo las transformaciones constitucionales y legales a impulsar, sino también la recuperación de valores y conductas en el marco de una renovación profunda de la cultura política.

B. LA CRISIS DE LA POLITICA EN LA REGION

Es notoria la crisis política que viven muchos países de la región latinoamericana desde hace varios años. Por un lado, se trata de una crisis de confianza, de credibilidad, de expectativas. Por otro, involucra a la política en cuanto actividad humana, trascendiendo los límites más estrechos que delimitan el espacio configurado por el sistema de partidos.

Habida cuenta de la diferenciación de situaciones debida a importantes peculiaridades locales, lo cierto es que, en términos generales, se trata de un proceso complejo cuyos factores causales provienen, al menos, de tres ámbitos de la sociedad que se interconectan entre sí: la economía, la sociedad y la política.

En el área económica, el aspecto central tiene que ver con la aplicación de las llamadas políticas de ajuste de orientación neoliberal, asociadas a los programas de reestructuración de la deuda externa, que comenzaron a formularse a contar de la primera mitad de los años ochenta. Sin perjuicio de los logros que posibilitaron en materia de disciplina monetaria, equilibrio de las cuentas públicas y estabilidad de precios, esas políticas gestaron frecuentemente tendencias a la destrucción productiva –especialmente en la industria manufacturera– acompañadas por un incremento del desempleo, un gran aumento de la pobreza, y un indiscutible ensanchamiento de la brecha social. Como consecuencia de estas últimas situaciones, enormes masas de la población regional sufren una calidad de vida absolutamente indigna de la condición humana.

La persistencia de esta realidad por largo tiempo ha supuesto una

cadena de derrotas para la gente, con el consiguiente desaliento en cuanto a sus expectativas y, especialmente, su posibilidad de alcanzarlas por la vía de la conducta colectiva. Es que el neoliberalismo ha supuesto el desarrollo de una verdadera matriz cultural que va mucho más allá del ámbito propiamente económico, asentándose en una concepción determinista de la vida.

Según ella, el mercado es la vía para lograr el mejor equilibrio social posible, de lo que deriva la necesidad de dejarlo actuar sin contrarresto. Los seres humanos pierden así la condición de sujetos de la historia, para convertirse en objetos de la misma. De ahí al deterioro de la esperanza en la conducta colectiva ha habido un paso muy corto. Mucha gente lo ha dado, refugiándose progresivamente en sus asuntos individuales.

En el terreno político es preciso recordar, ante todo, el significado de las grandes etapas por las que atravesaron muchos países de la región durante las últimas décadas. En este sentido, el autoritarismo militar generó una acumulación de demandas contenidas e insatisfechas que luego se explicitaron al abrirse los procesos de transición a la democracia. Sin embargo, la recuperación y la consolidación institucional de esta última, no sólo no logró atender significativamente las demandas referidas sino que a partir de la puesta en práctica de las políticas de ajuste ensanchó y diversificó el volumen de las aspiraciones frustradas.

En términos generales, esa experiencia minó seriamente el prestigio del que gozaban los partidos a la salida de las dictaduras. Y al mismo tiempo fue exacerbando las tendencias a la fragmentación de esas organizaciones, las luchas internas por el poder, las conductas de confrontación, y la pérdida de capacidad para la búsqueda de acuerdos y consensos. La vigencia en algunos casos de sistemas electorales obsoletos y el crecimiento de la corrupción en otros, operaron como factores agravantes, acelerando y agudizando el deterioro del sistema de partidos pero también, más allá de sus límites, de la actividad política en su conjunto, esto es, la conducta humana que se practica colectivamente para intentar modificar la realidad en un sentido y con una intensidad previamente elegidos.

C. HACIA UNA ADECUACION DEL ESTADO A LOS NUEVOS TIEMPOS: SUS RELACIONES CON EL MERCADO

El reconocimiento de una crisis generalizada de la política en los países de la región, pero sobre todo de los principales factores que la explican y que han sido sintéticamente reseñados, conducen no sólo a una necesaria reflexión acerca de las reformas a introducir en el ámbito de esa actividad específicamente considerada, así como en el de las organizaciones partidarias, sino también al análisis de la visión que en estas últimas existe acerca de los cambios que sería preciso incorporar a la estructura y el funcionamiento del Estado, y las nuevas articulaciones de este último con el mercado.

En este sentido, se trata de encontrar caminos alternativos a, por un lado, el que condujo a la situación predominante en la actualidad –esto es, el intervencionismo estatal previo a la oleada neoliberal que trajo los modelos de estabilización, apertura y ajuste– y, por otro, la concepción en que se han basado esos modelos.

Con esta orientación, en lo que sigue se pasa revista a las principales causas del agotamiento de las formas tradicionales de intervención del Estado, particularmente en relación a la actividad económica; se discuten algunos criterios fundamentales para la definición de nuevas responsabilidades de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo, y se consideran determinadas líneas de orientación a los efectos de renovar los mecanismos de articulación entre dichos sectores.

I. EL AGOTAMIENTO DE LAS FORMAS TRADICIONALES DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Hacia la segunda mitad de los años setenta se comenzaron a percibir, a escala mundial, signos evidentes de agotamiento de las formas tradicionales de intervención del Estado, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Para caracterizar adecuadamente sus causas, conviene analizar en primer lugar los orígenes de esas formas tradicionales, para intentar luego una interpretación de la crisis que experimentaron, teniendo en cuenta los factores económicos, políti-

cos e ideológicos influyentes en este proceso.

1. *Orígenes y expansión de la intervención estatal*

A) *LAS CONDICIONES HISTÓRICAS*

Doscientos años han sido testigos de una creciente expansión de la presencia y las funciones del Estado en la economía y la sociedad. Desde que el liberalismo de fines del siglo XVIII asignó al mercado las funciones de coordinación de las conductas de productores, intermediarios y consumidores, postulando por primera vez una clara dicotomía respecto a la acción del Estado, el péndulo de la historia comenzó a recorrer una trayectoria opuesta. Y así como el liberalismo había nacido a partir de fundamentos económicos, políticos e ideológicos, la intervención estatal posterior también encontró razones de naturaleza análoga.¹

En efecto, la justificación económica del liberalismo, contenida esencialmente en los textos de los autores clásicos, se presenta asociada al surgimiento de la revolución industrial inglesa, y alude a la necesidad de reorganizar el proceso de producción sobre bases coherentes con la renovación tecnológica materializada en la época. Simultáneamente, la incorporación de los estratos empresariales nacientes a la estructura del poder se convierte en el principal argumento político, en tanto que desde el punto de vista ideológico la razón central esgrimida alude a la conveniencia de limitar el despotismo y la arbitrariedad de los gobernantes.²

Por otra parte, la reversión histórica posterior hacia una creciente intervención estatal se fundamentó económicamente en la incapacidad del mercado para asegurar una distribución equitativa de la riqueza y el ingreso, con sus inevitables repercusiones negativas en relación a la calidad de vida de amplios sectores de la población.

La concentración –frecuentemente monopólica u oligopólica– generada por el liberalismo irrestricto, alcanzaba también al ámbito del poder político y se convertía así en un formidable obstáculo para la

¹ IBARRA, D. (1990)

² HIRSCHMAN, A. (1981)

práctica de la democracia, en cuanto organización de la sociedad asentada en la participación autónoma e igualitaria de sus integrantes. De esta manera, la injerencia gubernamental para corregir este desequilibrio también encontraba argumentos de naturaleza política, que tenían un complemento ideológico en los valores éticos de la justicia y de una convivencia social apoyada en un tejido sólido.

Comenzó entonces, desde los primeros años del siglo XIX, un proceso continuo de reformas que tuvieron como rasgo común, la expansión de la presencia y las funciones del Estado, persiguiendo el objetivo central de limitar o corregir los efectos polarizadores del mercado. En este sentido, las normas tendientes a controlar y proteger las condiciones laborales, los sistemas tributarios con tendencia progresiva, las disposiciones contra el surgimiento de monopolios y el otorgamiento de beneficios sociales destinados a las capas menos favorecidas de la sociedad, ocuparon lugares cada vez más importantes en las actividades desplegadas por el sector público. Por este sendero, el Estado asumía un papel crecientemente benefactor.

Durante el transcurso de la primera mitad del siglo XX, surgieron condiciones que engendraron cambios cuantitativos y cualitativos en la intervención gubernamental, siempre en coherencia con su trayectoria expansiva. Así, las recurrentes crisis del sistema capitalista a escala internacional, los enfrentamientos bélicos de amplio alcance, la emergencia del socialismo soviético y su proyección en Europa del este, constituyeron algunos de los factores más importantes desde la perspectiva señalada. Asociada a ellos, surge la necesidad de corregir nuevos desequilibrios, como los que se verifican en el ámbito de las relaciones económicas externas, las depresiones cíclicas, el empleo y la inflación.

A todo ello cabe agregar los problemas propios y diferentes de las naciones en desarrollo, que se suman con fuerza a la trayectoria intervencionista. Así, en estos casos, la acción estatal es reclamada para superar la brecha de atraso y pobreza respecto a los grandes centros, lo que supone en particular una profunda transformación de la producción agrícola y un impulso deliberado a la industrialización. En estas circunstancias, más que un Estado benefactor, se requería uno dispuesto a promover el desarrollo y hasta suplir a un sector privado débil o in-

cluso inexistente a la hora de emprender algunas iniciativas que se consideraban estratégicas en el marco de un proyecto nacional.

Fue a partir de estas nuevas condiciones que, a lo largo de las primeras décadas del presente siglo, se materializó un constante incremento del gasto público, que llegó a alcanzar proporciones respecto al producto bruto interno de entre 40 y 60% en los países industrializados, y de entre 30 y 50% en algunas naciones en desarrollo, como las de América Latina.³

B) LA EXPANSIÓN CONTEMPORÁNEA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

A partir de los factores causales señalados antes, el Estado amplió aceleradamente el alcance, la profundidad y la calidad de su intervención en la economía. Esta tendencia –que incluye una gran diversidad de situaciones específicas, por razones de tipo estructural o institucional– se verificó a escala mundial y adquirió una especial intensidad entre los años cincuenta y los comienzos de los ochenta. Se puede apelar a diversos indicadores para demostrarlo.

Naturalmente, el primero de ellos es el que permite comprobar el rápido incremento del gasto público, que prácticamente duplicó su importancia relativa respecto a la producción mundial entre 1930 y 1980.⁴ En este marco general, la fase iniciada después de la segunda postguerra exhibió un ritmo de evolución claramente mayor. Como resultado de este largo proceso, se alcanzaron niveles de gasto que, a pesar de las políticas de ajuste iniciadas especialmente en los países en desarrollo a contar de los primeros años ochenta, mantuvieron una influencia considerable en la sociedad.⁵

Observando la composición del gasto público, es posible constatar que la inversión ha tenido una trayectoria similar a la registrada por las erogaciones totales del Estado. Ello originó una creciente parti-

³ IBARRA, D. (1990)

⁴ En efecto, se ha calculado que la referida proporción pasó de 21 a 40% en el lapso mencionado. Véase MADDISON, A. (1986) y REYNOLDS, L. (1986).

⁵ Así, entre 1972 y 1985, la proporción media del gasto público en el producto bruto interno de los países de mayor desarrollo, pasó de 22 a casi 29%, mientras en el caso de los países en desarrollo, aumentó de 19 a 26%. Véase MADDISON, A. (1986) y REYNOLDS, L. (1986)

cipación relativa de la inversión pública en la acumulación global de capital, que hacia mediados de la década pasada había alcanzado a 30% en una muestra de trece países desarrollados, y a 43% para un grupo de países de menor desarrollo.

Simultáneamente con el crecimiento del gasto, también aumentó el déficit del sector público, cuya proporción respecto al producto bruto interno tendió permanentemente a elevarse durante el transcurso del período analizado. Tomando como referencia el lapso comprendido entre 1972 y 1985, se ha calculado que en el caso de los países industrializados, la proporción aludida pasó de 1,8 a 5,1%, mientras que en los países de menor desarrollo evolucionó de 3,5 a 6,3%.⁶

En cuanto a la composición del déficit público considerado agregadamente, corresponde destacar la magnitud especialmente elevada que alcanzaron los desequilibrios en la cuenta de capital, sobre todo debido a las inversiones realizadas por las empresas del Estado. A mediados de los años setenta, dichos desequilibrios ya habían llegado a representar el 2,5% del producto bruto interno en los países avanzados y el 6% en los de menor desarrollo. Durante los años siguientes, esos porcentajes continuaron aumentando. Por otro lado, y a medida que se verificaban las tendencias al incremento del gasto y el déficit, resultaba notoria la muy escasa importancia de los excedentes de operación y en cuenta corriente, particularmente en el caso de los países de menor desarrollo. Hacia la mitad de la década de los años setenta, el excedente medio de operación en aquellos países para los que se disponía de información se ubicó en un nivel de aproximadamente 0,75% del producto bruto interno, mientras que el excedente en cuenta corriente llegó a alrededor de 1% del producto bruto interno.

Es útil efectuar algunas referencias generales a las empresas públicas en el contexto de las tendencias globales que se han expuesto. Así, como directa consecuencia de la expansión de esta forma específica de la intervención estatal, la participación de dichas empresas en la inversión y la producción totales, aumentó significativamente. Si se toma en cuenta, por ejemplo, la formación bruta anual de capital, ha-

⁶ *Ibidem*

cia mediados de los años setenta, la participación aludida alcanzó al 11% para los países desarrollados y a 27% para los de menor desarrollo. En lo que respecta a la producción, el promedio general se ubicó en torno al 11%, representando situaciones relativamente similares en ambos grupos de países.

Instaladas en especial en ramas intensivas en capital, las empresas públicas de los países de menor desarrollo lo han hecho, mayoritariamente, en el área de explotación de recursos naturales, como el petróleo, el gas natural, el carbón y otros minerales. No obstante, también es útil destacar que hay naciones pertenecientes a esta categoría –como las de Asia y Africa– en las que las empresas estatales han llegado a generar más de la mitad de la producción anual de manufacturas. Considerando en su conjunto a los países económicamente más atrasados, las ramas industriales en las que estas empresas registran una mayor participación son la de refinería de petróleo, química, hierro y acero, material y equipo de transporte, y textiles. Contrastando con esta situación, las empresas públicas de los países de mayor desarrollo han ingresado además a los ámbitos productivos de mayor dinamismo tecnológico.⁷

En suma, y aún cuando se trata de un asunto controvertido, como se verá más adelante, el proceso contemporáneo de expansión de la intervención estatal ha significado un incremento de la formación bruta total de capital, ha afectado el volumen y la composición de la producción, ha incidido sobre la integración nacional de esta última, ha incrementado las oportunidades globales de empleo, y ha logrado asignar recursos de capital, sea para la iniciación de nuevas actividades, o bien para reforzar la dotación de otras preexistentes y necesitadas de un impulso en sus niveles de inversión.

2. *Crisis de los modelos tradicionales de intervención*

Hacia mediados del decenio de los años setenta comenzó el proceso de declinación de los modelos tradicionales de intervención estatal, así

⁷ Ayala, J. (1992)

como de las conductas concretas que, inspirado en dichos modelos, adoptaba el sector público. Este proceso, que se aceleró notablemente en la década siguiente, se encuadró en un contexto internacional que experimentó cambios extraordinariamente relevantes, y se presentó asociado al surgimiento y agudización de importantes desequilibrios económicos a escala nacional. Naturalmente, ambos grupos de factores exhibieron evidentes mecanismos de interrelación y –a su vez– gestaron evaluaciones críticas y propuestas alternativas desde una perspectiva política e ideológica. Conviene analizar por separado todos estos elementos.

A) *FACTORES DE NATURALEZA ECONÓMICA*

i) *El contexto internacional*

En un marco general de creciente globalización de la economía a escala mundial, los años setenta se iniciaron –paradójicamente– con la confirmación y la culminación de la erosión que desde tiempo atrás venían sufriendo las instituciones y los mecanismos de coordinación y cooperación instaurados luego de la finalización de la segunda guerra mundial.⁸ A ello se agregó la emergencia de nuevos procesos a escala mundial, que al menos parcialmente resultaron consecuencias de la erosión mencionada.

Entre los aspectos más destacables de esta realidad, es necesario incluir en primer lugar el colapso experimentado por el sistema monetario internacional y –en general– los acuerdos de Bretton Woods, que en definitiva resultaron sustituidos por arreglos especiales de monedas flotantes, y la peculiar estructura adoptada por Europa en esta materia. La nueva situación creada desencadenó cambios fundamentales en la conducta del Fondo Monetario Internacional respecto a los objetivos para los cuales dicho organismo había sido creado.

En segundo lugar, corresponde mencionar las diversas conmociones provocadas por notables alzas en los precios del petróleo, que se multiplicaron por más de diez durante la década de los setenta. Los saltos más pronunciados se concentraron en los años 1973, 1974 y 1979,

⁸ *Ibídem*

y generaron importantes consecuencias sobre los niveles de precios, las balanzas comerciales, las relaciones de intercambio y la inversión productiva.

En tercer término, se verificó una tendencia a la creciente competencia comercial entre los países avanzados, así como entre éstos y algunas naciones en desarrollo con un sector industrial que venía creciendo con pujanza, como es el caso de las localizadas en el sudeste asiático.

En cuarto lugar, es necesario señalar la progresiva pérdida de vigencia del espíritu y las medidas concretas aprobadas en el marco del entonces Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). La proliferación de prácticas proteccionistas, cuya diversidad, alcance y profundidad estuvieron en gran medida vinculadas al factor señalado precedentemente, constituyó el testimonio central del decaimiento sufrido por los mecanismos que tradicionalmente venían procurando encauzar y coordinar el intercambio comercial a escala mundial.

Siempre observados desde una perspectiva internacional, los efectos más relevantes de la acción conjunta de los factores mencionados, influyen sobre el deterioro de la rentabilidad de muchas actividades productivas importantes en los países centrales⁹, el estancamiento de la inversión y la producción, la acelerada expansión de excedentes financieros, la inestabilidad monetaria generalizada y la crisis de endeudamiento con el exterior que ya en los primeros años ochenta estalló con fuerza en buena parte del mundo en desarrollo.

ii) *Los desequilibrios a escala nacional*

Aun cuando varios de los factores pertenecientes al contexto internacional que se destacaron antes no constituyen estrictamente errores de política económica, tuvieron una gran influencia en las situaciones internas de los países y frecuentemente resultaron agregados, sin

⁹ Bhaduri ha señalado que... «hay evidencia de que varios países de OCDE enfrentaron, desde fines de los años cincuenta hasta principios de los setenta, una reducción considerable en el porcentaje de ingreso que corresponde a ganancias. Japón destaca como excepción». Véase BHADURI, A. (1990)

fronteras claras, a la lista de críticas a la intervención estatal que surgió como consecuencia de los desequilibrios económicos a escala nacional.

En todo caso, cabe afirmar que dichos desequilibrios han estado preferentemente vinculados a la expansión del gasto y el déficit públicos, el costo general de la intervención estatal y la carga que representa sobre la actividad económica concebida en su conjunto, el crecimiento de la burocracia, los niveles de productividad y eficiencia en la acción del sector público, y la multiplicación de demandas sociales insatisfechas.

La tendencia al aumento del gasto y el déficit ha estado estrechamente vinculada a la inestabilidad monetaria por la vía de los desequilibrios fiscales. De esta situación derivó buena parte de las presiones inflacionarias y los desarreglos cambiarios que se hicieron evidentes desde la iniciación del decenio de los setenta. En particular, los costos globales de la creciente intervención del Estado redundaron además en presiones tributarias no sólo excesivas sino frecuentemente mal compuestas desde las perspectivas de una producción relativamente estancada y la capacidad contributiva de la población. Asimismo, el incremento extralimitado de la burocracia encubrió procesos de corrupción, prácticas corporativistas, clientelismo y búsqueda de rentas.

Habida cuenta de las grandes dificultades que existen para definir y medir la eficiencia social de la intervención estatal –sobre todo en lo que tiene que ver con sus diferencias respecto tanto a su expresión meramente técnica cuanto a la rentabilidad concebida con un criterio estrictamente privado– puede señalarse la existencia de un proceso de claro deterioro de la relación entre los recursos asignados a determinados fines y el logro cuantitativo y cualitativo de estos últimos. En este sentido, se percibe entonces una tendencia al descenso de la productividad global del sector público, que simultáneamente es objeto de nuevas presiones sociales vinculadas, tanto con los cambios en el contexto internacional, como con los efectos de los problemas que sobrevienen a escala nacional.

Como parte de este nuevo escenario, comenzó a crecer la percepción de que no resultaba suficiente concentrar toda o gran parte de la

atención de la acción pública sobre la demanda –como ocurría particularmente con el modelo del Estado benefactor a partir de las condiciones generadas por la crisis internacional de 1929– y que comenzaba a tornarse necesaria la consideración de los problemas de la oferta y, en especial, los que refieren a la productividad, la composición de la producción y el dinamismo de esta última por el camino de la renovación tecnológica y la creación de ventajas comparativas. Es que se comprobaba que la intervención estatal, por sí sola, perdía progresivamente su fuerza como palanca del crecimiento: no bastaba con estimular el consumo del sector privado o materializar proyectos de inversión pública.

Adicionalmente, también se constataba que la intervención del Estado no había permitido remover la presencia de grandes obstáculos estructurales como los que dificultaban el desarrollo productivo de los países atrasados. Lejos de ello, la expansión de la acción pública se había verificado simultáneamente con una agudización de esos obstáculos, como en el caso de la concentración de la propiedad de la tierra en el sector agrícola.

Por otro lado, la propia concepción relativamente totalizadora de la intervención estatal –articulando la generación de riqueza con la calidad de vida de la población– había nublado progresivamente la importancia de un conocimiento preciso acerca del origen y el destino de los recursos asignados como consecuencia de la conducta del sector público. Dicho de otra manera, se fue perdiendo la noción de que el mercado puede contribuir en una medida relevante al esclarecimiento de las relaciones socialmente más convenientes entre la eficiencia y la rentabilidad.

Esta visión crítica sobre los modelos de intervención alcanzó incluso a la esfera distributiva. Desde este ángulo, creció la convicción de que la presencia del sector público perdía relevancia aún para asegurar equidad social, y dejaba de constituir una garantía para alcanzarla. En este mismo ámbito de problemas, se percibía asimismo que las políticas redistributivas resultaban insostenibles durante extensos horizontes temporales, en virtud de su sesgo contra la inversión privada, lo cual a su vez gestaba problemas de crecimiento y comprometía

las posibilidades futuras de mejoramiento de las condiciones generales de vida de la sociedad en su conjunto.¹⁰

B) *FACTORES DE NATURALEZA IDEOLÓGICA Y POLÍTICA*

La realidad económica sucintamente descrita, tuvo su correspondencia en los campos ideológico y político, perceptible tanto desde una perspectiva nacional como internacional.

La declinación económica del intervencionismo tradicional –en particular el que encontraba su impulso en los modelos ya analizados– se presentó asociada a la generación de un notorio vacío ideológico, vinculado a su vez a la crisis experimentada por los paradigmas que alentaban en la concepción de los modelos referidos. Y ese vacío comenzó rápidamente a ser llenado por una verdadera avalancha doctrinaria que, apelando a los viejos postulados del liberalismo nacido a fines del siglo XVIII, y sumándole a ellos algunas propuestas directamente emparentadas con los cambios sufridos por la economía mundial, llegó a condenar toda intervención estatal, responsabilizándola de las dificultades y los desequilibrios nacionales e internacionales que se hacían notorios en los años setenta. Naturalmente, el complemento de esta visión consistía en el reclamo de un repliegue generalizado del sector público para abrirle paso a la iniciativa privada, supuestamente más eficiente en la asignación social de los recursos, y capaz de alcanzar los mejores resultados posibles en materia productiva y distributiva.

La intensa ofensiva desatada desde los propios países centrales recorrió el mundo y, por supuesto, llegó también a las naciones en desarrollo, que enfrentaron así un desafío de esencial importancia: insertarse en una comunidad internacional en la que se configuraba una visión global de la sociedad y de la orientación del mundo que tenía contradicciones fundamentales respecto a sus propias situaciones in-

¹⁰ De este conflicto distributivo, surgió la noción de «ciclo político», elaborada por Kalecki. Véase KALECKI, M. (1973). Asimismo, el problema se vincula con la tesis de la compresión de las ganancias desarrollada por Glyn y Sutcliffe. Véase GLYN, A. y SUTCLIFFE, B. (1972)

También puede verse BHADURI, A. (1990)

ternas, sus historias y sus conformaciones institucionales.¹¹

Desde un punto de vista estrictamente político, la declinación de los modelos de intervención suponía poner en entredicho los pactos sociales o los consensos sobre cuya base se habían gestado y se practicaban aquellos. En la medida que esos pactos o consensos suponían en términos generales que la intervención estatal sería indefinida, hubo una escasa capacidad de reacción ante la nueva situación creada, y esta carencia se verificó tanto a nivel nacional como internacional. En efecto, desde una perspectiva nacional, no hubo elaboración de propuestas alternativas referentes a la reorientación o reestructuración de las acciones del sector público. En el campo internacional, resultó evidente la ausencia de intentos tendientes al establecimiento de nuevos mecanismos multilaterales de articulación y cooperación.

En estas circunstancias, también políticamente se generaron vacíos que fueron ocupados por proyectos coherentes con la visión que comenzó a dominar ideológicamente. Sus rasgos esenciales pueden ser claramente comprendidos si se advierte que el propio Estado es la síntesis de la estructura política de la sociedad –y en especial– de las convergencias y los conflictos que existen entre los diferentes agentes sociales y sus organizaciones representativas. Simultáneamente, es también el Estado el que resume las confluencias y los contrastes entre las transformaciones internas y el proceso de inserción internacional.¹² De esta manera, la ofensiva liberal en el ámbito ideológico encontraba su correlato en una propuesta de desplazamiento del poder que, a su vez, debía originar no sólo una nueva conformación del aparato estatal, sino también una actitud de este último que resultaba opuesta a la que caracterizaba a los modelos de intervención.

Así, se percibía que la definición del crecimiento y el pleno empleo como objetivos centrales de la acción estatal suponía asignar cuotas importantes de ese poder a los sindicatos y otras organizaciones sociales representativas de los intereses mayoritarios de la sociedad, restando fuerza a los inversionistas del sector privado. Por lo tanto, el

¹¹ IBARRA, D. (1990), y LOWE, A. (1987)

¹² AYALA, J. (1992)

repliegue del Estado era observado como una reversión de aquella correlación de intereses, incrementando la capacidad de incidencia de dichos inversionistas. Esta orientación resultaba consistente con el clima político que reinaba en los países de mayor nivel de industrialización, donde la proliferación de grupos de presión era vista como responsable de verdaderos excesos de participación que originaban una inflación de expectativas y dificultades para el presupuesto y el desempeño global del sector público.¹³

En suma, e ignorando que la interacción política con la sociedad civil es –en democracia– un ingrediente imprescindible de la conducción económica, se llegó a resumir los objetivos del proyecto desarticulador de la intervención estatal, señalando que se trataba de «despolitizar» la conducción mencionada, lo cual conducía inexorablemente a una búsqueda de legitimación política en áreas diferentes a las del crecimiento, el pleno empleo y el bienestar social. En rigor, el origen fuertemente ideologizado del proyecto y, en particular, los excesos en los que se incurría al descalificar genéricamente la injerencia del sector público en el proceso económico revelaba, aunque no fuera expresada abiertamente, una falta de confianza en la convivencia democrática como camino de concertación y articulación social.

Conviene destacar que la conducta política que en este marco comenzaron a adoptar algunos importantes organismos internacionales, se transformó en un vehículo esencial de transmisión de este proyecto hacia los países en desarrollo. Así, la visión liberalizante y aperturista –que contrastaba fuertemente con las prácticas proteccionistas en las que persistían los grandes centros– alentaba claramente en las nuevas condicionalidades que dichos organismos imponían, en forma progresivamente cruzada, a los gobiernos de las naciones periféricas. Todo el proceso renegociador de la deuda externa que comenzó en los primeros años del decenio de los ochenta, constituye un testimonio fundamental al respecto. En este sentido, el contenido de los programas de ajuste impuestos como condición principal de acceso a la reestructuración del endeudamiento, resultaba coherente,

¹³ IBARRA, D. (1990), y también BELL, D. (1976) y STEINFELS, P. (1979)

tanto con los intereses de los acreedores de origen central, como con el redespigüe de la inversión y la producción que los países industrializados querían materializar a escala mundial.

II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA LA RENOVACION DE FUNCIONES EN LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

El análisis que sigue apunta a un objetivo fundamental: la discusión de criterios capaces de orientar la búsqueda de nuevas posturas o actitudes a adoptar por los sectores público y privado, especialmente con referencia al proceso de desarrollo. Varias puntualizaciones deben ser formuladas al respecto.

La primera de ellas se refiere al hecho de que el punto de partida de esta reflexión radica en la comprobación de que tanto la intervención estatal tradicional como su desmantelamiento en el marco de la visión neoliberal en boga durante los últimos años exhiben consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto.

La segunda reconoce la imposibilidad de establecer orientaciones únicas en esta búsqueda: sin perjuicio de los rasgos comunes que siempre es posible encontrar al encarar un problema complejo como el tratado aquí, la importancia del estudio de cada situación específica es absolutamente insoslayable, en la medida que sus peculiaridades resultan determinantes para la selección de los caminos concretos a recorrer.

La tercera es que se trata de un tema en el que la frontera existente entre los factores económicos y los de naturaleza política resulta lo suficientemente débil o difusa como para proceder a dividirlos de una manera tajante. Más bien es preciso considerar ambos grupos de elementos, sobre todo si se piensa que están en juego las funciones a desempeñar por el Estado –que es la síntesis de la conformación política de la sociedad– y sus mecanismos de articulación con el sector privado.

Sobre estas bases, el análisis que se presenta a continuación intenta sistematizar las principales críticas que se han formulado a la intervención tradicional del Estado, así como a las posturas de corte

neoliberal, para luego pasar a discutir criterios que puedan contribuir a la superación de los problemas detectados en uno y otro caso.

1. *El carácter polémico del tema: insuficiencias teóricas*

Los antecedentes presentados constituyen un adelanto del carácter esencialmente polémico que tiene el tema relativo a los papeles del Estado y el sector privado, así como los mecanismos de articulación entre los mismos.

Además, conviene tener en cuenta que, en el marco de diferentes modalidades históricas, alcances y grados de intensidad, la intervención estatal ha estado presente a lo largo de todo el desarrollo, tanto del capitalismo como del socialismo. Paradojalmente, no puede afirmarse que esa presencia haya descansado en una elaboración teórica específicamente destinada al tema. Ha habido sí diversos enfoques o perspectivas de análisis, que naturalmente incluyeron distintas estructuras argumentales. En todo caso, se ha podido comprobar que esos enfoques o perspectivas suponen la conformación de dos grandes corrientes respecto al papel del Estado. Por un lado, la que sostiene que su intervención sólo genera distorsiones inconvenientes y, por tal motivo, debe ser reducida a su mínima expresión. Por otro, aquella que le asigna un conjunto, variable según los casos, de funciones insustituibles y vinculadas a las fallas que origina el mercado.¹⁴

La evidencia empírica enseña que la acción del Estado durante el transcurso del siglo XX fue capaz de influir exitosamente sobre la demanda, pudo cubrir al menos una gran parte de las deficiencias del mercado, reguló el ciclo económico condicionando los niveles de empleo y producción, y constituyó el motor de muchos proyectos nacionales de desarrollo.

No obstante, esa misma evidencia pone de manifiesto que la intervención gubernamental tiene sus propias fallas, y que estas provocaron consecuencias negativas. Sobre esta comprobación es que cobraron fuerza las posturas de corte neoliberal, que decretando por antici-

¹⁴ AYALA, J. (1992)

pado el fin de la participación del Estado en la conducción del proceso económico, han venido insistiendo en la necesidad de dismantelar por completo su presencia en esta área esencial de la sociedad. A partir de una notable y creciente ofensiva ideológica, el neoliberalismo ha ejercido una influencia que trascendió largamente las fronteras de la academia y alcanzó también a importantes organismos internacionales.

Como ya se expuso, la teoría no ha brindado respuestas acabadas sobre esta confrontación, y quizá no pueda darlas nunca. No es posible esperar una definición precisa y universal acerca de los límites de las acciones de los sectores público y privado. Sí es posible rechazar por anticipado los planteos de tipo absolutista, como los que sostienen que el Estado debe intervenir en todos los asuntos económicos de la sociedad, o bien que es necesario aniquilar por completo esa posibilidad, a través de una privatización y una desregulación totales. En realidad, son estas las posturas más impregnadas por ingredientes ideológicos y, simultáneamente, menos fundamentadas en una observación detenida y rigurosa de la evidencia empírica.

El problema es mucho más complejo que lo que sugiere esa dicotomía absoluta, y exige el estudio en profundidad del conjunto de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil procurando identificar las transformaciones que es necesario incorporar a las mismas y definiendo los cambios institucionales que dichas transformaciones exigen. Naturalmente, no es posible seguir este camino sin explorar los criterios fundamentales sobre cuya base es necesario determinar el contenido del concepto de eficiencia, prestando especial atención a los diferentes significados que el mismo puede asumir en los sectores público y privado. Asimismo, igual tarea habrá que emprender en relación al concepto de equidad o justicia, sabiendo que resulta muy difícil separarlo del anterior.¹⁵

Tan rechazables como los planteos de tipo absolutista, son los estereotipos que excluyen toda consecuencia negativa o dificultad en la aplicación práctica de una determinada concepción abstracta. Así, por ejemplo, es un estereotipo aquél que atribuye al Estado una condi-

¹⁵ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

ción todopoderosa que asegura o garantiza que todas sus decisiones serán completamente cumplidas o ejecutadas. Y también es un estereotipo el que supone identificar el funcionamiento sin interferencias del mercado, con la competencia perfecta y el óptimo de eficiencia de Pareto.¹⁶

Se trata de orientar la reflexión hacia las muchas situaciones que se ubican en terrenos intermedios respecto a estereotipos como los planteados. Terrenos en los que no todo es blanco o negro, y donde existe una amplia gama de matices que no resulta posible ignorar, como por ejemplo, los que se vinculan a los numerosos productos y procesos de producción de la economía en su conjunto; al hecho de que sector privado y agente individual no son sinónimos, ya que los grupos pequeños o grandes que se pueden conformar en el seno de dicho sector generan situaciones peculiares y relevantes que es preciso examinar; a la característica no desdeñable de que la intervención estatal asume rasgos diferenciados según se verifique a escala nacional o regional; y a la posibilidad de que esa intervención puede materializarse a través de distintas modalidades.

Por estas razones, el análisis puede concluir en un conjunto de criterios generales para redefinir los papeles del Estado y el sector privado, tanto con respecto a los modelos tradicionales, como con referencia al neoliberalismo actual. Pero las definiciones sobre transformaciones y acciones concretas a poner en práctica, tendrán que derivar de un examen de cada caso específico, caracterizado por una determinada situación desde la perspectiva de los matices señalados precedentemente. Es que las opciones disponibles a los efectos de estas definiciones, siempre están fuertemente condicionadas por las circunstancias que prevalecen en cada país en un momento determinado de su historia.¹⁷ Simultáneamente, nunca se tratará de elegir un óptimo perfecto, sino más bien la más favorable entre varias alternativas posibles, cada una de las cuales tiene a su vez diferentes grados de imperfección.¹⁸

¹⁶ *Ibíd.*; y FAALAND, J. Y PARKINSON, J. (1991)

¹⁷ FAALAND, J. Y PARKINSON, J. (1991)

¹⁸ SMITH, L, Y THOMSON, A. (1991)

De ahí la importancia que hay que asignar al enfoque histórico-institucional en el análisis a realizar. Cada país –y, frecuentemente, cada región dentro del mismo– posee su propia y distinta experiencia, en la que sus estructuras institucionales, consideradas en un sentido amplio, constituyen elementos muy relevantes, tanto para interpretar el pasado, cuanto para proyectar hacia el futuro transformaciones que resulten posibles y positivas.¹⁹

La discusión sobre nuevos criterios y definiciones acerca de los papeles a cumplir por el Estado y el sector privado en el proceso de desarrollo, tiene que tomar en cuenta todos los elementos que se han venido comentando, sin olvidar que estarán permanente e inseparablemente en juego factores de tipo económico y social, así como de naturaleza política. Basta pensar, por ejemplo, en las diferencias existentes entre las lógicas del mercado y de la democracia. Asentados en distintas escalas de valores, pueden conducir a tensiones sociales relevantes. Es que la concentración del poder económico genera concentración del poder político, mientras la historia de la democracia revela que esta última es –a un tiempo– el resultado y la garantía de la lucha social por la igualdad. Y cuando –por la vía de las tensiones mencionadas– la contrastación entre el interés individual y el colectivo pone en riesgo de ruptura el tejido social, suelen emerger transformaciones políticas que procuran restablecer la armonía perdida.

De esta manera, el análisis tiene que procurar siempre la integración entre los factores económicos y los de naturaleza política, que a continuación serán examinados por separado sólo para no comprometer la claridad de la exposición. Naturalmente, cuando más adelante se intente extraer las conclusiones de esta reflexión, será preciso articularlos entre sí.

2. *Los aspectos económicos a considerar*

El análisis de los aspectos económicos a considerar como parte de la búsqueda de nuevos criterios de orientación acerca de los papeles del

¹⁹ Timmer, C.P. (1991)

Estado y el sector privado en el proceso de desarrollo, se vincula directamente con un necesario contraste entre las denominadas fallas o deficiencias del mercado, y aquellas que –de acuerdo con una larga experiencia mundial– resultan detectables en la intervención gubernamental.

A) *LAS PRINCIPALES FALLAS DEL MERCADO*

Las principales fallas que históricamente ha mostrado la libre acción de las fuerzas del mercado, pueden ser agrupadas en cinco grandes categorías, que se refieren a las imperfecciones de la información disponible, las externalidades, la provisión de bienes colectivos y públicos, los mercados inexistentes o incompletos y la existencia de poderes monopólicos u oligopólicos.

i) *Las imperfecciones de la información disponible*

El paradigma neoclásico incluye el supuesto de la información disponible completa y gratuita, esto es, libre de costos. Ello significa que tanto los productores como los usuarios de los bienes y servicios se encuentran correcta y completamente informados sobre la naturaleza, la calidad y los precios de aquellos.²⁰

No obstante, una abundante evidencia empírica demuestra que este supuesto no se cumple en la práctica. Para empezar, acceder a la información exige incurrir en costos, medibles tanto en términos de recursos como de tiempo. Ello significa la existencia de límites a la cantidad y calidad de información que cada sujeto individual puede disponer. En este sentido, cabe señalar que los costos referidos serán menores cuando la información es conseguida como un subproducto de las actividades de producción y consumo en las que los agentes económicos participan.²¹

En estas circunstancias, puede advertirse que –permaneciendo todo lo demás constante– los productores y los comerciantes de mayor dimensión económica estarán en mejores condiciones de acceder a la información que los de pequeña y mediana escala. Dada la naturaleza fija de los costos de adquisición de la información, se deduce que esta

²⁰ AYALA, J. (1992)

²¹ BINSWANGER, H.P. Y ROSENZWEIG, M.R. (1985)

última tendrá un costo de oportunidad más alto para los productores y los comerciantes de pequeña y mediana escala que dispondrán de menos y peor información que los más grandes.²²

Por las razones anotadas, la disponibilidad de información es asimétrica, lo cual significa que para muchos de los protagonistas del proceso de producción y comercialización es cuantitativa o cualitativamente incompleta. Naturalmente, esta desigualdad se proyecta al poder de negociación que tienen los diferentes agentes, y puede provocar situaciones negativas desde la perspectiva de un correcto funcionamiento de los mercados. Así, algunos productores pueden ofrecer cantidades excesivas o insuficientes de determinados bienes, los consumidores pueden dejar de adquirir algunos productos que les resultan necesarios y, en general, los mercados considerados globalmente pueden desarrollarse por debajo de sus potencialidades. Desde un punto de vista nacional, los tres casos tienden a elevar los denominados costos de transacción.²³

Es importante tener en cuenta que cuando la información es costosa y asimétricamente distribuida, surgen problemas de estímulos, aspecto que ha sido estudiado especialmente en relación a los seguros agrícolas. En efecto, una determinada política en este campo resultará especialmente atractiva para los productores más expuestos al riesgo, pero en la medida que las compañías aseguradoras no dispongan de adecuada información al respecto, tenderán a elevar el monto medio de la prima, lo que a su vez desestimulará a los productores menos expuestos, que pueden decidir no contratar el seguro.²⁴

En términos generales, puede aceptarse que con la ayuda de algunas regulaciones mínimas, el propio mercado podrá resolver o atenuar los problemas de información. Sin embargo, la frecuente complejidad de estos últimos, sólo dejaría como alternativa viable a la producción pública de esa información.

²² SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

²³ AYALA, J. (1992)

²⁴ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

ii) Las externalidades

La visión neoclásica sostiene que los precios de mercado reflejan con transparencia las actividades de los productores y los usuarios. La experiencia revela que este supuesto tampoco se ha cumplido en la práctica, ya que la conducta de los agentes referidos genera frecuentemente la existencia de externalidades. Estas últimas surgen siempre que las decisiones de un agente individual –sea productor o usuario– afecta involuntariamente la situación de los demás y este impacto no se refleja en los precios del mercado, lo cual significa que los eventuales beneficios o perjuicios que algunos experimentan, se materializan externamente o por fuera de dicho mercado. De esta manera, las utilidades y los costos marginales de los sujetos privados tienden a diferir de los que se verifican a nivel de la sociedad en su conjunto, con lo que no se cumple el llamado óptimo de Pareto.²⁵

En circunstancias como las comentadas, cuando hay costos externos la producción de mercado tenderá a exceder los niveles de eficiencia y, a la inversa, en los casos en que existan beneficios externos.

Las externalidades pueden resultar especialmente importantes en el caso de los países de menor desarrollo y en algunos ámbitos específicos como los correspondientes a la circulación de información y la difusión de tecnología. En estas situaciones, no suele ser posible internalizar los efectos de esos procesos por vías no mercantiles, y se generan condiciones para que el Estado intervenga asumiendo los costos de las externalidades, así como llenando los vacíos provocados por la ausencia o la debilidad del mercado de capitales.²⁶

iii) La provisión de bienes colectivos y públicos

En el paradigma neoclásico –y particularmente a la luz del óptimo de Paret– la comercialización eficiente de un bien supone una correcta definición de los derechos de propiedad involucrados en dicha operación, así como el cumplimiento irrestricto del traspaso de los mismos desde el vendedor hacia el comprador. Al adquirir el bien re-

²⁵ *Ibidem*

²⁶ AYALA, J. (1992)

ferido, este último –y sólo él– accede a sus atributos y retiene exclusivamente para sí mismo tanto los beneficios que pueda experimentar como los costos en que le corresponda incurrir como consecuencia de la posesión del producto.²⁷

Sin embargo, la realidad demuestra que, frecuentemente, una parte o todos los atributos de algunos bienes son aprovechados por agentes que no los adquieren, lo cual revela que –con mayor o menor intensidad, según los casos– esos atributos pertenecen al dominio público. De esta manera, el precio pagado por los compradores no refleja el valor social marginal de los bienes mencionados.

Los modelos de corte neoclásico no han considerado este problema, que plantea la existencia de numerosos bienes cuya sustitución, exclusividad de uso y posibilidad de rechazo, resultan difíciles o imposibles. Cuando su comercialización pierde eficiencia –en el sentido neoclásico– por alguna o todas estas razones simultáneamente, se puede afirmar que se trata de bienes colectivos. Esta definición alude a un amplio espectro posible de casos, cuya diferenciación descansa en las distintas ponderaciones que asumen las características mencionadas antes. Así, en un extremo de dicho espectro, se encontrarían aquellos bienes absolutamente no sustituibles, no exclusivos y no rechazables: una vez producidos, pueden ser aprovechados por cualquier integrante de la sociedad, haya o no contribuido a su generación. Son estos los llamados bienes públicos, que de esta manera constituyen un caso particular de los colectivos. En el otro extremo del espectro, se encuentran aquellos cuya sustituibilidad, exclusividad de uso y posibilidad de rechazo, son –aunque con algunas dificultades– factibles. Es un caso muy próximo al de los bienes que podrían ser denominados como puramente privados.²⁸

De acuerdo con las definiciones precedentes, se podrá apreciar que la mayoría de los bienes que se producen y comercializan en una sociedad son de tipo colectivo, y en el marco del amplio espectro que cubre esta categoría, podrían ser identificados como bienes mixtos, esto

²⁷ STARRET, D. A. (1988)

²⁸ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

es, productos o servicios que combinan distintos grados de sustituibilidad, exclusividad de uso y posibilidades de rechazo. Ello crea problemas de transparencia en materia de definición de los derechos de propiedad de sus atributos, así como dificultades de distinta naturaleza para asegurar el respeto a esos derechos en la práctica. En los países de menor desarrollo, estos problemas aparecen agudizados por los altos costos de transacción en los que hay que incurrir para mejorar la determinación y el cumplimiento de los aludidos derechos.

Por otra parte, resulta evidente que en el caso particular de los bienes públicos, las empresas privadas carecen de estímulos para su producción, por lo que de no intervenir el gobierno –directa o indirectamente– para asegurar su provisión pueden generarse escaseces o ausencias de enorme relevancia para la sociedad.²⁹ En este sentido, las decisiones a tomar pueden ser analizadas desde las perspectivas de la oferta y la demanda. Por el lado de la oferta, el Estado podría producir directamente los bienes públicos, o asegurar estímulos a las empresas privadas para que estas lo hagan. Desde el punto de vista de la demanda, el principal desafío consiste en una socialmente correcta evaluación de las aspiraciones y las necesidades de los integrantes de la sociedad, de modo de poder determinar –sin interferencias o presiones de algunos grupos– los niveles adecuados de suministro de este tipo de bienes.³⁰

iv) Los mercados inexistentes o incompletos

Los procesos de producción y comercialización de productos agrícolas en los países de la región, constituyen uno de los ejemplos claros de la existencia de una gran variedad de riesgos. Por otra parte, la evidencia demuestra que la mayoría de los agentes individuales se caracterizan –en diferentes grados– por poseer aversión a dichos riesgos y por asumir conductas tendientes a la reducción de su exposición a los mismos. Estas características –interrelacionadas entre sí– provocan serios problemas a la producción y la comercialización agrícolas conce-

²⁹ AYALA, J. (1992) Y BARR, N. (1987)

³⁰ AYALA, J. (1992)

bidas en su conjunto, así como a los sujetos individuales que participan en estas actividades. Tampoco es posible encontrar respuestas a estas dificultades en la visión neoclásica.

En particular, la producción agrícola está sujeta a inestabilidad por razones tales como las alteraciones climáticas, y los efectos de pestes y enfermedades. Unido a la inelasticidad de la demanda respecto a los precios para los excedentes que se comercializan internamente, el hecho referido genera condiciones de inestabilidad para los productores. Con un razonable conocimiento de la evolución y la distribución de la producción a largo plazo, y mercados de crédito que funcionen correctamente, esos productores podrían protegerse de los efectos que desencadenan las variaciones abruptas, y mantener sus calidades de vida relativamente estables.

Sin embargo, los mercados de capital y crédito constituyen claros ejemplos de mal funcionamiento, especialmente en los países en desarrollo, lo cual supone –entre otras cosas– que los pequeños productores no tienen acceso a los mismos, sea por su carencia de garantías reales, por su importante aversión al riesgo, o por ambas razones.³¹

Por otra parte, si el mercado de seguros funcionara correctamente, los productores podrían –contratándolos– protegerse de la inestabilidad por esta vía. Pero tampoco se verifica esta situación en los países en desarrollo. En lo fundamental, puede señalarse que la dispersión espacial, así como los riesgos de la producción se erigen en los principales obstáculos, agravados por la existencia de una información incompleta y asimétrica que dificulta enormemente –por ejemplo– la estimación de las caídas que sufren los rendimientos físicos. En estas circunstancias, suele ser frecuente la ausencia absoluta de mercados seguros. Es que los problemas anotados no han podido ser evitados o atenuados mediante la conformación de mercados regionales o locales –esto es, cubriendo partes específicas del territorio productivo de la agricultura– por la elevada confianza de los riesgos que se verifica en tales casos. Como consecuencia de esta realidad, muchos productores –especialmente los de pequeña y mediana escala– tienden a autopro-

³¹ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

tegerse a través de la adopción de determinadas estrategias productivas de relativamente bajo riesgo, la formación de reservas de producción, y el control del micro-ambiente en base a la incorporación de procedimientos de trabajo que incluyen técnicas tales como el riego o la construcción de terrazas. Naturalmente, la adopción de estas conductas reduce la rentabilidad media de estos productores.³²

Pero no sólo hay riesgos de producción para el sector agrícola. También los hay en su proceso de comercialización, que incluye las transformaciones que experimentan los bienes en términos de tiempo, forma y espacio, desde que han sido producidos hasta que llegan a quienes los consumen. Los riesgos que afectan a estas actividades han sido clasificados según tengan una naturaleza física, o se refieran propiamente al mercado.³³ Los primeros aluden al deterioro o a la destrucción de los productos, que resultan particularmente importantes si se tiene en cuenta que muchos de los producidos por el sector agrícola son perecederos. Los riesgos de mercado se vinculan con las alteraciones que sufren los precios de los productos en el marco de su comercialización. En algunos casos, dichas alteraciones pueden provocar pérdidas por la acumulación de existencias, cambios en los gustos de los consumidores, y modificaciones en las conductas de los competidores que pueden significar una reducción de clientes para el producto en cuestión.

Nuevamente aquí, el mal funcionamiento o la ausencia de algunos mercados –como los ya referidos casos del crédito y los seguros– impiden que haya buenas posibilidades de protección respecto a los riesgos señalados. Frecuentemente, esta situación obliga a muchos productores –especialmente los de pequeña escala– a comercializar directamente su producción, única alternativa para solucionar o atenuar sus agudas necesidades de dinero efectivo. Otros suelen transformarse en pequeños comerciantes de excedentes generados en la región a la que pertenecen, dedicando una parte de su tiempo disponible en la época posterior a la cosecha. De todas maneras, los costos de transacción

³² *Ibidem*

³³ KHOLS, R.L. (1961)

involucrados en todas estas situaciones, siempre son más altos que aquellos en los que se incurre cuando funcionan correctamente los mercados de crédito y seguros.

v) Los poderes monopólicos u oligopólicos

Sea en su versión de competencia perfecta, como en la que considera las imperfecciones de esa competencia por razones de vacíos o defectos de información, el paradigma neoclásico no considera la existencia de poderes de mercado de características monopólicas u oligopólicas. En términos generales, puede señalarse que esos poderes se verifican en la práctica cuando las empresas que se benefician de aquellos, toman sus decisiones de producción en base a precios diferentes a los que consideran los consumidores para adoptar las suyas.³⁴

En los países en desarrollo, muchos mercados tienden a segmentarse por la pobreza de las comunicaciones y los transportes y las carencias en materia de infraestructura, unidas a las ya comentadas dificultades originadas por el acceso a la información, la aversión al riesgo y el mal funcionamiento o la ausencia del crédito o los seguros. Entre las consecuencias de la interrelación entre todos estos factores se cuenta la posible formación de monopolios u oligopolios, que –a su vez– suponen la vigencia de diversas barreras que impiden el acceso a la oferta en los respectivos mercados.³⁵

El caso particular de los llamados monopolios naturales presenta características que conviene tener en cuenta. Así, sus rasgos fundamentales se refieren al alto volumen requerido de inversiones, la existencia de retornos crecientes y la continua declinación de los costos medios y los marginales con respecto al volumen total de la demanda. En estas circunstancias, la firma monopólica sufriría pérdidas si fijara sus precios de modo que se igualaran el beneficio marginal social y el costo marginal. Simultáneamente, si el monopolista levanta barreras que impidan el acceso de otras empresas al mercado, estará en condiciones

³⁴ AYALA, J. (1992)

³⁵ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

de explotar a sus clientes a través del incremento del precio.³⁶

Además del ya señalado vacío que exhibe la visión neoclásica en cuanto al estudio de estos problemas, es útil marcar una situación paradójica asentada en la experiencia observable. En efecto, cuando se verifican casos como los comentados, la conformación de un ambiente competitivo depende de la intervención del Estado, que a través de distintas normas, controles o regulaciones, está en condiciones de impedir o prevenir la emergencia de poderes monopólicos u oligopólicos de mercado.³⁷

B) LAS PRINCIPALES FALLAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

El punto de partida para el análisis de las principales fallas detectables en la intervención estatal, puede ser el reconocimiento de que los gobiernos actúan en el mismo contexto económico que los agentes individuales y, por lo tanto, también enfrentan problemas de información imperfecta, riesgo e incertidumbre. Es en ese contexto que deben dar respuestas a dificultades tales como las que originan la provisión de bienes públicos y el financiamiento de estos últimos con recursos limitados.

De esta manera, el sector público enfrenta obstáculos importantes, y las mismas fallas o deficiencias del mercado que pretende superar o atenuar, se proyectan o transmiten a sus propias actividades. Aun teniendo en cuenta sus ya señaladas carencias teóricas sobre la naturaleza y el funcionamiento del Estado, los modelos y las visiones que alentaron la expansión de su intervención en el proceso económico no tomaron debida nota de los aspectos negativos que ha sido posible observar en su actuación y que generan consecuencias inconvenientes desde las perspectivas de la eficiencia social y la equidad.

Las fallas de la intervención estatal han sido clasificadas en dos categorías: aquellas que se materializan por comisión, y las que obedecen a una omisión.³⁸

³⁶ *Ibidem*

³⁷ AYALA, J. (1992)

³⁸ *Ibidem*

Entre las primeras, se incluye las que derivan de los altos costos con que operan algunas empresas públicas, especialmente las que están involucradas en una variedad de actividades manufactureras no tradicionales; la notoria ineficiencia de ciertos programas de inversión; la proliferación de controles sobre las actividades privadas, sin considerar el grado de relevancia de estas últimas; los desequilibrios observables en las cuentas públicas, alimentados principalmente por el área paraestatal, e incluyendo las presiones inflacionarias que generan, y los defectos que en general exhibe la asignación general de los recursos económicos.

Por otra parte, las fallas por omisión –según este enfoque– se refieren al deterioro de la estructura básica, como la que se vincula con los transportes y las comunicaciones, y a la incapacidad para asegurar el mantenimiento de los llamados equilibrios macroeconómicos.

En suma, las deficiencias anotadas consideradas en su conjunto, desencadenan efectos negativos sobre el proceso económico, y frecuentemente reproducen las mismas consecuencias que generan las ya analizadas fallas del mercado. Si bien es cierto que estas últimas se verifican con o sin intervención del Estado, cabe reconocer que –en términos generales– los mercados pueden jugar un papel importante en la promoción de actitudes más rigurosas de parte de los productores para utilizar con mayor eficiencia los recursos de que disponen. Sólo que cuando esos mercados requieren cambios institucionales que les permitan desempeñar el papel referido, es el sector público el único capaz de incorporarlos, ante la comprobada ausencia de correcciones automáticas.

De la misma manera, corresponde señalar que la dicotomía Estado-mercado no es genuina; se trata de un falso dilema. Las instituciones públicas no están llamadas a sustituir a los mercados, sino más bien a asegurar el mejor funcionamiento de estos últimos que resulte posible. Tampoco son aceptables las posturas ideológicas que atribuyen a priori y en cualquier caso, condiciones de corrección a las acciones de los sectores público y privado. En este sentido, la actitud que corresponde adoptar es la de analizar cada caso concreto de intervención estatal, y evaluarlo en base a la contrastación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos, de modo de deter-

minar por este camino el nivel de eficiencia alcanzado.

En suma, la interrogante clave que cabe formular y es preciso contestar, se refiere al peculiar entramado institucional que cada situación específica requiere, de modo de establecer la más conveniente articulación entre la presencia y la acción del Estado por un lado, y el funcionamiento de los mercados por otro. Hay en ello aspectos técnicos en juego, pero también influyen las posturas de naturaleza normativa, asociadas –a su vez– a la conformación de la sociedad, y la particular correlación de fuerzas e intereses en la que descansa dicha conformación.³⁹

3. *Los aspectos políticos a considerar*

Si el Estado puede ser considerado como la síntesis fundamental de la organización política de la sociedad, se podrá advertir con claridad que una reflexión acerca de su papel y el del sector privado en el proceso de desarrollo, no puede basarse exclusivamente en el examen de los factores de naturaleza económica. Precisamente, también hay que tener en cuenta los de carácter político en el sentido estricto de la expresión, o sea, los que se vinculan al conjunto de acciones que deliberadamente se ponen en práctica en una sociedad para alterar la realidad en un sentido predeterminado, apoyándose para ello en una estructura institucional y organizativa.

A) *EL ESTADO Y LAS FUERZAS SOCIALES*

La sociedad está integrada por diferentes fuerzas que –con diversas estructuras y grados de organización y participación– se nuclean y actúan en función de determinados intereses o aspiraciones. La peculiar correlación existente entre las mismas, está vinculada con las posibilidades de acceso de cada una de ellas al aparato estatal y, por lo tanto, a las decisiones que desde este último se adopten, sustentadas en su autoridad o poder de coerción. De esta manera, la conducta concreta que asume el Estado en cada contexto histórico específico refleja, con mayor o menor grado de intensidad, la orientación dominante de

³⁹ *Ibidem*

los niveles de autonomía relativa que la propia burocracia estatal haya sido capaz de ganar a través del transcurso del tiempo, lo cual también influye en el sentido que exhiba la conducción del sector público.

Es, entonces, dicha autonomía relativa la que media entre las fuerzas sociales y el comportamiento del Estado. En la medida que resulte débil o insignificante, seguramente habrá una correspondencia casi absoluta entre los intereses dominantes en la sociedad y la acción gubernamental. Si, por el contrario, la propia burocracia es fuerte, la posibilidad de desvíos entre dichos intereses y las decisiones públicas puede llegar a ser relevante.

En cuanto al tipo de intereses que derivan de la correlación entre las fuerzas sociales, y desde ellas se proyectan hacia el aparato del Estado, cabría también distinguir situaciones claramente diferentes y, por ello mismo, capaces de generar consecuencias muy diversas en materia de intervención gubernamental. Así, por ejemplo, puede verificarse una estructura fuertemente hegemonizada por alguna fracción o sector de la sociedad y, en el otro extremo, una amplia coparticipación de aspiraciones originadas en varios ámbitos. Entre ambas posibilidades, cabe concebir muchas circunstancias intermedias que combinen en diversas medidas las características propias de los extremos aludidos. Como se comprenderá, del marco específico que quede configurado desde esta perspectiva, derivan aspectos muy relevantes para la interpretación y las propuestas acerca de los papeles a cumplir por el Estado y el sector privado. Al mismo tiempo, el problema así planteado conduce directamente a la consideración de la cuestión del poder y la legitimación del sector público, la democracia y la participación como canal de articulación entre el Estado y los agentes privados.

B) LA CUESTIÓN DEL PODER Y LA LEGITIMACIÓN

La efectividad de los aportes que un gobierno puede realizar con su intervención al proceso de desarrollo concebido en su conjunto depende de su poder, su aceptabilidad y su estabilidad.⁴⁰

Los dos primeros rasgos señalados están profundamente

⁴⁰ FAALAND, J. Y PARKINSON, J. (1991)

interconectados. Así, por un lado, el poder de un gobierno se refleja en su capacidad para asegurar la ley y el orden, hacer cumplir sus decisiones y velar por las necesidades sociales que requieren su acción. Por otro lado, la aceptabilidad de ese gobierno condiciona sus posibilidades de intervención, así como las respuestas, las repercusiones y el grado de adhesión que su conducción originará en la sociedad civil. En cuanto a la estabilidad, cabe señalar que se trata del rasgo en el que descansan la continuidad y la predecibilidad de la acción pública, todo lo cual está muy vinculado con los niveles de certeza que exhiban las conductas de los agentes individuales, las organizaciones y los mercados. No se trata aquí de la antigüedad del gobierno, sino de una verdadera condición del Estado; es más, en una democracia sólida y correctamente articulada, la continuidad y la predecibilidad de las grandes orientaciones en materia de conducción pública, pueden verse poco afectadas por la sucesión de gobiernos diferentes. En última instancia, ello depende de la capacidad de la sociedad para definir políticas de Estado, verdadera condición fundamental de una genuina y duradera convivencia democrática.

La experiencia enseña que muchos países en desarrollo del mundo poseen aparatos estatales que no aseguran una intervención gubernamental con las características comentadas precedentemente. Herederos directos a veces de regímenes coloniales, carentes en otras del apoyo que representan muchos años de autoridad legal reconocida por una amplia aceptación de objetivos y medios, muchos gobiernos reflejan el esfuerzo de determinadas minorías por mantener el dominio del Estado y la concentración del poder. En estas circunstancias, buena parte de la acción del sector público está dirigida a favorecer a aquellos grupos que apoyan a las minorías referidas, así como a neutralizar a los opositores, en tanto las auténticas necesidades del país y de su producción pasan a un segundo plano, o bien son sencillamente desconocidas. El comportamiento gubernamental es predominantemente de tipo patrimonialista, y supone un ejercicio de la autoridad que suele exhibir una fuerte carga personal, rasgo que se extiende a lo largo de toda la cadena de mandos, desde el cargo de ministro hasta el funcionario de menor rango que tiene capacidad como para conceder algún

beneficio económico a algún agente o grupo de agentes privados. Por esta vía, se ha accedido muchas veces a la corrupción o al privilegio indebido como mecanismos de enriquecimiento que nada tienen que ver con un correcto funcionamiento de los mercados.⁴¹

En situaciones como la descrita, subyacen dos connotaciones muy negativas que comprometen gravemente las posibilidades de una eficiente labor gubernamental. Una de ellas es la excesiva centralización del poder, característica que conspira directamente contra la corrección de muchas labores públicas que exigen un mayor grado de autonomía regional y participación social en las decisiones. La otra se refiere a la carencia de responsabilidad de parte de los burócratas hacia el gobierno en su conjunto, y de este último hacia la población. Es que el propio sistema impide que estas responsabilidades se asuman como es debido, ya que ello dificultaría el mantenimiento de un poder concentrado y coherente con las reglas de juego sobre las que el mismo se apoya.⁴² En suma, uno y otro rasgo –propios de un celoso cuidado de un poder que se encuentra cuestionado– impide o dificulta la descentralización, la delegación de funciones y el surgimiento de iniciativas sociales. Por lo demás, es este un contexto en el que resulta difícil formar y encontrar funcionarios competentes, y en el que –por ésta y las razones anteriores– la coordinación de la intervención gubernamental tiene que verificarse en el ámbito central del poder y no en las áreas concretas en las que operan los diferentes instrumentos de la política que se practica.⁴³

Los elementos de juicio expuestos constituyen un claro testimonio acerca de los aspectos políticos en juego cuando se trata de reflexionar acerca de los papeles de los sectores público y privado, incluyendo los mecanismos de articulación entre ambos. En esencia, sería muy importante reconocer que su examen conduce directamente a la valoración de la democracia como organización básica de la sociedad y el sistema político y –a partir de esa condición– como vía esencial para la

⁴¹ *Ibidem*

⁴² HYDÉN, G. (1988)

⁴³ FAALAND, J. Y PARKINSON, J. (1991)

concertación de esfuerzos y la convivencia entre los diferentes sectores y capas de la comunidad.

Este sería el mejor camino para una verdadera politización del proceso económico y social. Si el paradigma neoclásico –y en particular sus versiones neoliberales actuales– supone la operación exactamente opuesta, la evidencia enseña que ello sólo puede entrañar una transferencia real del poder hacia uno de los sectores referidos antes: el constituido por las grandes empresas nacionales o extranjeras. La democracia implica una distribución más equitativa de ese poder y, de ese modo, mayores oportunidades, tanto para la materialización de resultados económicos, como para su traducción en términos de la calidad de vida de la población en su conjunto.⁴⁴ De esto se trata cuando se menciona la conveniencia de politizar la economía y la sociedad, no en el sentido partidario o fraccionalista de la expresión, sino en su aceptación estricta de acción consciente y deliberada de una sociedad para modificar su realidad a la luz de una orientación previamente elegida. Sólo que esta intención se vería seriamente dañada si la conformación del Estado y la conducta del gobierno descansan en criterios y orientaciones como los comentados, a propósito de la situación que es posible percibir actualmente en muchos países en desarrollo.

Todas las visiones fuertemente ideologizadas del problema –en el sentido de establecer a priori valoraciones supuestamente inherentes a los papeles de los sectores público y privado– ayudan muy poco, o más bien perjudican, a la búsqueda del mejor equilibrio entre ambos. El éxito de un proceso de transformación y desarrollo depende en un alto grado de la cohesión interna que pueda alcanzar la sociedad, y para que ese grado sea lo suficientemente importante, sólido y duradero, no parece haber mejor camino que la participación de la comunidad en todos los aspectos medulares que le conciernen, el diálogo y el debate genuinamente democráticos, y la búsqueda permanente de acuerdos o consensos que permitan –aunque sea gradualmente– inscribir la intervención gubernamental en el marco de verdaderas políticas de Estado. Sólo de esta manera puede ubicarse la presencia de este

⁴⁴ IBARRA, D. (1990)

último por encima de la confrontación partidaria, la perspectiva electoral y el clientelismo.

4. *Algunas orientaciones para la articulación entre los sectores público y privado*

A) *LOS PUNTOS DE PARTIDA*

Al iniciar la reflexión sobre los criterios que puedan contribuir al encuentro de articulaciones convenientes entre los sectores público y privado, conviene destacar tres aspectos fundamentales que operan como puntos de partida del análisis.

En primer lugar, todos los conceptos de naturaleza económica y política que se examinaron previamente, demuestran la imposibilidad de las generalizaciones. El problema planteado no puede ser abordado –ni en su perspectiva crítica, ni en su perfil de propuestas para el futuro– sin considerar las peculiaridades de cada situación específica como componente esencial e imprescindible del estudio. En segundo lugar, se trata de recoger las lecciones de la experiencia y evitar la reiteración de procesos caracterizados por sus efectos negativos, sean debidos a las llamadas fallas del mercado, o a las deficiencias de la intervención gubernamental tradicional. En este sentido, el objetivo consiste en el diseño de situaciones nuevas y eficaces para intentar la superación de los obstáculos referidos. En tercer lugar, y atendiendo al carácter de esta búsqueda, definido en los dos criterios precedentes, resulta aconsejable en muchas ocasiones proceder en base al método de prueba y error, lo que significa aprender de las equivocaciones en las que se incurre. En este sentido, es importante reconocer –en un contexto de recursos limitados– la selectividad que tendrá que presidir la elección de acciones a desarrollar, y el cuidado con el que habrá que determinar las áreas clave de intervención y estudiar las posibilidades de aceptación social de las medidas concretas a poner en práctica.⁴⁵

Teniendo en cuenta estos puntos de partida, y excluyendo a priori por razones ya explicadas los extremos de estatizar o privatizar todo,

⁴⁵ FAALAND, J. Y PARKINSON, J. (1991)

es necesario reconocer que se dispone de amplias fronteras como para encontrar variadas formas de integración de lo público con lo privado. Desde la perspectiva del Estado, ello significa asumir nuevas funciones, al tiempo de modernizar el desarrollo de otras que viene desempeñando y de abandonar campos que ya no resultan prioritarios. Es que a diferencia de posturas sustentadas en el pasado, la intervención del sector público no puede ser diseñada como algo rígido, intocable y carente de horizonte temporal. Por el contrario, cada etapa histórica, con sus características y necesidades, debe influir decisivamente en las definiciones a formular.⁴⁶

Si se comparte este tipo de aproximación al problema, se advertirá que la discusión trasciende al tamaño del Estado, y al debate acerca de la necesidad de aumentarlo o reducirlo. Se trata más bien de modificar cualitativamente su papel, de modo que este último suponga encarar con eficacia la superación de los obstáculos que impiden o bloquean el desarrollo y que, lejos de ser removidos, son agravados por la acción irrestricta de los mercados.⁴⁷

Por otra parte, según ya fue analizado, en muchas áreas de los países de la región los mercados son incompletos o no existen, como ocurre en la agricultura en las áreas del crédito, los seguros y las operaciones de futuro. Se plantea así una situación verdaderamente paradójica para los defensores del liberalismo: en casos como estos, no existen mercados para liberalizar. Por eso, frecuentemente el desafío para el Estado consiste en encontrar la intervención más adecuada para que esos mercados sean creados o complementados, y funcionen sin fallas graves. De esta manera, se puede concluir que, en relación al futuro, se abre un amplio espacio para la articulación entre las acciones de los sectores público y privado. El problema principal consiste en encontrar la mejor combinación de políticas que haga posible, a su vez, la integración más conveniente entre dichos sectores a la luz del interés nacional.⁴⁸

⁴⁶ IBARRA, D. (1990)

⁴⁷ FIGUEROA, A. (1990)

⁴⁸ *Ibidem*

B) *LINEAMIENTOS ALTERNATIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA*

Entre otras, la región latinoamericana es una de las que necesita encontrar orientaciones alternativas para definir nuevas articulaciones entre los sectores público y privado. A estos efectos, es preciso considerar dos categorías de elementos de juicio. Por un lado, los criterios fundamentales que se examinaron precedentemente, esto es, aquellos que pueden conducir a la decisión de nuevas funciones de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo. Por otro, importa tener en cuenta las bases principales sobre las que debería descansar la búsqueda de una concepción económica alternativa a la que ha venido predominando en la región, al menos desde comienzos de los años ochenta.

Naturalmente, estas bases descansan en el reconocimiento de las consecuencias muy negativas de la práctica neoliberal en América Latina, particularmente las llamadas políticas de ajuste desencadenadas por la crisis de la deuda externa en la primera mitad de la década pasada. Así, sin desconocer los logros alcanzados en materia de disciplina monetaria, equilibrio de las cuentas públicas y estabilidad de precios, ha resultado dramático el crecimiento de la pobreza y el ensanchamiento de la brecha social en la mayoría de los países latinoamericanos. De esta manera, grandes masas de población sufren una calidad de vida indecorosa e indigna de la condición humana.

La experiencia indica que la alternativa a esta situación y a la política económica que la originó, no habrá de encontrarse ignorando la realidad, ni retornando al pasado.

En particular, la necesidad de evitar la ignorancia de la realidad obedece al reconocimiento de que la globalización económica mundial constituye un proceso irreversible. Es más, ese reconocimiento debería incluir la constatación de que no todo es malo o criticable en tal proceso. En este sentido, tanto la espectacular renovación tecnológica, como el incremento y la diversificación de los bienes y servicios a disposición de la humanidad, constituyen características intrínsecamente positivas. No hay justicia en el acceso a esos bienes y servicios, pero la capacidad para generarlos existe y se encuentra en constante expansión.

Por otra parte, tampoco es posible pensar que los caminos alter-

nativos deben suponer un retorno al pasado, como por ejemplo, el que se vivió durante el desarrollo de la estrategia de industrialización sustitutiva, que a su vez se apoyaba en elevados niveles medios de protección a las producciones internas, o sea, en un contexto de economías relativamente cerradas. No tiene hoy sentido reiniciar la discusión acerca de la bondad o la perversidad de esa estrategia. Simplemente, fue la que la mayoría de los países de la región se vio obligada a transitar en determinadas circunstancias históricas, y por eso mismo cumplió un papel que ninguna otra fue capaz de desempeñar. Era, en dichas circunstancias, el único camino transitable.

Ahora, la realidad es profundamente diferente: la ausencia de viabilidad se ha desplazado hacia las propuestas de cierre de las economías, o bien de revisión de los procesos de apertura. En este nuevo contexto, resulta absurdo criticar a la industrialización sustitutiva. Más bien hay que respetarla, sabiendo que la mejor manera de hacerlo consiste en reconocer que hoy resulta imposible reeditarla.

Entonces, lo que las alternativas a buscar no pueden incluir es el aislamiento o el cierre. En otras palabras, el verdadero desafío consiste en reorientar los procesos de globalización a escala mundial, y de apertura a escala nacional, que constituyen dos perspectivas para observar una misma realidad.

Surge entonces una pregunta fundamental: ¿cuáles son las bases sobre las que –habida cuenta de las peculiaridades de cada país– debería descansar una conducción económica que procure superar los efectos más negativos de las políticas de ajuste, recorriendo un sendero de desarrollo sostenido? En la respuesta a esta pregunta habría que considerar –por lo menos– siete temas que resultan de importancia crucial para casi todos los países de la región.

El primero es el referido a la necesidad de detener y revertir el actual proceso de destrucción productiva, particularmente en la industria manufacturera. El segundo apunta a la preservación del medio ambiente y la dotación de recursos naturales. El tercero alude a un requisito central de la reorientación a intentar: el control de los movimientos internacionales de capital especulativo. El cuarto postula la constitución y el fortalecimiento de bloques entre las economías de la

región. El quinto se vincula a dos reformas centrales en el seno de nuestras sociedades: la de la educación, y la de los sistemas de seguridad social. El sexto tiene que ver con una indispensable revisión de las condicionalidades cruzadas que han venido imponiendo las instituciones internacionales de crédito. El séptimo constituye una piedra angular en la construcción de nuevas articulaciones entre los sectores público y privado: la promoción de conductas colectivas en el seno de este último.

La evidencia mundial disponible demuestra que la destrucción productiva que está en proceso desde hace algunos años en varios países de la región, sobre todo en diversas ramas de la industria manufacturera, sólo puede ser revertida en base a una estrategia de especialización productiva apoyada en la disponibilidad de ventajas competitivas dinámicas.

Una estrategia de especialización productiva resulta particularmente necesaria en un escenario de globalización económica mundial como el actual, y mucho más aún para países pequeños o vulnerables que buscan acumular fuerzas a través de la constitución de bloques integrados, según se verá después. La referida a las ventajas comparativas, obviamente articulada a la anterior alude, por un lado, a la indiscutible superación histórica de la concepción clásica sobre las ventajas comparativas congénitas, y por otro, a la experiencia contemporánea que demuestra fehacientemente la posibilidad de crear ventajas competitivas dinámicas a partir de la acción de herramientas de política económica. En este sentido, y teniendo en cuenta especialmente la realidad latinoamericana, cabe destacar tres ámbitos instrumentales de gran importancia: el del apoyo crediticio, el correspondiente a la elaboración de un sistema tributario que articule la justicia con la aptitud para promover el esfuerzo productivo en cantidad y en calidad, y el de la política comercial, herramienta que en un contexto de globalización con regionalización asume una relevancia estratégica.

A escala mundial, resulta evidente el deterioro ecológico que ha acompañado a la expansión de la producción. En la región latinoamericana, este rasgo negativo es mucho más profundo que la conciencia social asumida al respecto. Así, ha sido frecuente en los últimos tiem-

pos que al definir proyectos o alternativas de inversión dominen los criterios y las expectativas referidas a resultados económicos a corto plazo respecto a las necesidades de conservación y preservación de la dotación de recursos naturales. En estas circunstancias, las medidas de impulso a la reactivación productiva en el marco de la estrategia señalada precedentemente, deberían ser diseñadas atendiendo a dicha necesidad, al tiempo de desarrollar campañas de información y concientización al respecto.

Una clara mayoría de los flujos de capital que han circulado en los países de la región durante el transcurso de los últimos años, ha tenido un claro sello especulativo, sea por sus plazos de permanencia, o bien por sus conexiones con operaciones de bolsa y con los mercados de valores. Este es, por otra parte, un rasgo dominante de la globalización económica mundial en la orientación que ha exhibido hasta el presente. La búsqueda de caminos alternativos exige procurar una articulación más estrecha entre los flujos internacionales de capital y la inversión productiva interna de los países latinoamericanos, a través del fortalecimiento de los mercados de capitales y de crédito, particularmente en horizontes a largo plazo. Para lograrlo, se requiere la puesta en vigencia de estatutos que establezcan condiciones para el ingreso de capitales – como por ejemplo, los instaurados en Chile y en Colombia– y que regulen el funcionamiento de los mercados y las bolsas de valores. Las buenas experiencias cosechadas al respecto en los dos países referidos, demuestran que esta propuesta tiene viabilidad y puede contribuir, no sólo a prevenir desestabilizaciones como la sufrida por México a fines de 1994, sino también a desarrollar la inversión productiva y el incremento de las fuentes de empleo.

Una línea central de conducta en el intento de reorientar el actual proceso de globalización, refiere a la necesidad de impulsar la constitución de bloques de integración entre los países latinoamericanos, única manera de comenzar a contrarrestar la hasta el presente dominante acción de los megabloques: Estados Unidos y su área de influencia, Europa y el este asiático. Dos características tendrían que presidir esta línea de conducta. Por un lado, la aproximación subregional hacia contextos más amplios, como la que se viene materializando con el

MERCOSUR. Por otro, una concepción integradora que involucre –simultánea e interrelacionadamente– cuatro áreas: la productiva, la tecnológica, la comercial y la financiera.

El quinto tema a considerar en esta búsqueda refiere a dos reformas centrales en el terreno social: la de la educación y la de la seguridad social. La primera de ellas constituye la más formidable herramienta al servicio de la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades. A partir de esta convicción, lineamientos tales como la extensión de la enseñanza preescolar a los sectores más carenciados; la ampliación de la jornada en los servicios educativos de los niveles primario y secundario; la vinculación creciente de la formación educacional con los procesos de producción y su renovación tecnológica, sin desmedro de su contenido cultural considerado globalmente; y la profesionalización de los educadores, constituyen algunos ejemplos de la orientación que podría seguir la reforma educativa en los países de la región. En cuanto a la reforma de la seguridad social, es preciso tener en cuenta dos aspectos. Por un lado, la conveniencia de apoyarla en la concepción de sistemas mixtos que, al tiempo que aseguren amparo estatal y solidaridad intergeneracional para las capas sociales de menores ingresos, incluyan por encima de dicho amparo un régimen de ahorro individual obligatorio para los niveles de ingreso más altos. Por otro, esta reforma es uno de los pocos espacios de que disponen los países de la región para asegurar la existencia de un mercado nacional de capitales a largo plazo, sin condiciones y con vocación productiva.

Uno de los vehículos principales para imponer las políticas de ajuste en los países de la región desde los primeros años del decenio de los ochenta, fue el de las condicionalidades de algunos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dichas condicionalidades comenzaron a interconectarse y a cruzarse entre sí en la segunda mitad de la referida década, conformando una trama muy densa y muy fuerte de factores determinantes de las políticas económicas internas, particularmente en lo concerniente a restricciones genéricas del gasto público, achicamiento indiscriminado del Es-

tado, privatización de empresas y actividades, y desmantelamiento de estructuras regulatorias.

Obviamente, la búsqueda de caminos alternativos debe suponer cambios sustanciales en estas condiciones, propias de las llamadas políticas de ajuste y de los acuerdos de reestructuración de la deuda externa de los países latinoamericanos. Un mayor énfasis en los programas y los proyectos de apoyo a emprendimientos productivos, así como el desarrollo de actividades tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores más carenciados de la población de la región, tendría que constituir uno de los rasgos centrales de los nuevos criterios a impulsar como parte de la conducta de los organismos internacionales mencionados.

Finalmente, la necesidad de promover e impulsar actitudes y conductas colectivas en el seno del sector privado resulta de especial importancia cuando se trata de buscar nuevas articulaciones entre dicho sector y el público. En este sentido, es menester terminar con la histórica confusión entre público y colectivo por un lado, y privado e individual por otro. El estímulo al desarrollo del movimiento cooperativo, así como de las pequeñas y las medianas empresas, constituirá una línea fundamental de trabajo en el sentido opuesto.

Estos criterios y orientaciones fundamentales indican claramente que la búsqueda de nuevas articulaciones entre el Estado y el mercado exige encarar con detención algunos temas de trascendental importancia como la reforma del Estado, la conformación de un espacio público y el papel de algunos actores sociales. Precisamente, ellos serán abordados en lo que sigue.

D. LA REFORMA DEL ESTADO

Si la experiencia enseña que es preciso reflexionar acerca de los nuevos papeles o funciones que les correspondería asumir a los sectores público y privado en el proceso de desarrollo, se advertirá que para que ello sea posible se requiere concebir y poner en práctica una reforma del Estado. Esta última no es solamente, como pudiera parecer a primera

vista, para posibilitar una renovación en la intervención gubernamental. También es imprescindible para que el sector privado pueda asumir cabalmente su responsabilidad y, sobre todo, para que su conducta pueda articularse coherente y convenientemente a la acción del Estado.

Con el objetivo de aportar criterios para una discusión sobre la reforma estatal, se analizan a continuación algunos conceptos generales referentes a este tema, y luego se examinan los principales mecanismos instrumentales sobre cuya base puede descansar el proceso reformista: la privatización, la desregulación y la modernización de la gestión de las instituciones públicas.

I. ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Tan complejo y global como el propio Estado, es el tema referido a su reforma. En principio esta última puede ser definida como un proceso que involucra simultáneamente aspectos políticos, sociales y económicos. Puede suponer, aunque no necesariamente, una modificación del tamaño del sector público. Sin embargo, no es éste su rasgo esencial, ya que en lo fundamental la reforma estatal constituye una transformación que procura modernizarlo para que pueda afrontar sus responsabilidades con capacidad de generar efectos positivos para el interés nacional.

Si el Estado es la síntesis de la estructura política de una nación, su reforma puede poner en juego sus propios aspectos fundacionales, o sea, el verdadero contrato social contenido en su constitución. Los aspectos sociales de la reforma se perciben apenas se comprueba que pone en juego los valores que los diferentes actores tienen respecto al papel del sector público y que apunta a nuevas formas de vinculación y complementación de aquél con la actividad privada. En cuanto a las connotaciones económicas del proceso, baste señalar que la reforma pretende capacitar al Estado para seguir nuevas orientaciones y criterios de conducción en este ámbito fundamental de la actividad de una sociedad.

En suma, la reforma puede ser concebida como una reformulación simultánea y global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, entre la intervención gubernamental

y el mercado.⁴⁹ Ello exige una transformación institucional y organizacional de relevancia, condicionada a su vez por diversos factores, entre los que es preciso destacar la capacidad de la sociedad para tomar iniciativas en torno a la reforma e impulsarlas posteriormente; la voluntad del sistema político y de la propia burocracia estatal; la existencia de márgenes de maniobra relativamente holgados en el campo económico, sobre todo para encarar las primeras etapas del proceso, y la vigencia de niveles razonables de gobernabilidad que garanticen la estabilidad política y social del sistema en la fase de transición, lo cual puede exigir cambios significativos en los criterios de conducta de los diferentes agentes.

Sobre estas bases, el progreso de la reforma supone la emergencia de nuevos tipos de acuerdos sociales y sus correspondientes redes legales e institucionales, de modo de amortiguar las inevitables tensiones que habrán de surgir entre el Estado y la sociedad civil. Ello significará la presencia de nuevos balances o equilibrios entre ambos, que constituirán el apoyo a la práctica de estilos distintos de conducción económica, en el marco de una estrategia para el desarrollo. Seguramente, los cambios en esta conducción perseguirán modificaciones en la asignación de los recursos, hecho que requerirá alteraciones importantes de las características sobre las que, en general, han descansado los regímenes tradicionales de economía mixta y, en particular, de muchos mecanismos y espacios de presión corporativa con sus correspondientes cuotas de poder.⁵⁰

En términos abstractos, podría pensarse en tres grandes tipos de estrategias para la reforma del Estado, aunque en la práctica, no cabe esperar la adopción pura de una de ellas, sino más bien una combinación de rasgos pertenecientes a cada una de las mismas, con diferencias en la ponderación de esos rasgos de acuerdo con las peculiaridades del contexto específico en el que este proceso tiene lugar.⁵¹

Una primera estrategia posible sería la que se inclina hacia un mayor peso de los mercados. Supondría un acotamiento de la inter-

⁴⁹ AYALA, J. (1992)

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ ZYSMAN, J. (1983) Y MARQUAND, D. (1988)

vención estatal, y las políticas públicas tendrían la misión fundamental de inducir un mayor protagonismo de los agentes privados. Se trata de un camino con claro sesgo liberal, que no asigna relevancia alguna a la visión global o a la estrategia de desarrollo que podría ser concebida e impulsada desde el sector público, con lo que instrumentos tales como la planificación o la programación de inversiones carecen casi por completo de espacio.

Un segundo tipo de estrategia es la orientada hacia el mantenimiento de la presencia del Estado, aunque corrigiendo las principales fallas de la intervención gubernamental detectadas en el pasado. Por lo general, se trata de un camino promovido desde adentro del propio aparato estatal, lo cual asigna una especial relevancia a los aspectos políticos propiamente dichos de la reforma; se trata de acordar con los diferentes grupos de interés, la permanencia de un sector público influyente. En síntesis, el objetivo fundamental de esos acuerdos es el de encontrar una base institucional sólida de naturaleza corporativa, así como un conjunto de políticas que se integren en un proyecto nacional de desarrollo llevado adelante por el Estado, lo cual abre espacios para la planificación.

Finalmente, existe una tercera estrategia posible, orientada hacia la búsqueda de nuevos equilibrios entre el Estado y el mercado, y basada –también en este caso– en un proceso de negociación entre el sector público y los actores relevantes de la sociedad civil. Ello revela que, tal como ocurre en el segundo camino definido precedentemente, los factores políticos ocupan un lugar central en la fase de transición. En esta situación, dichos factores se dirigen hacia la elaboración de consensos y parten de un acuerdo básico: ni el Estado ni el mercado, por sí solos, son capaces de conducir hacia una reformulación de las estructuras en las que se encuadran las economías mixtas de carácter tradicional.

II. LOS PRINCIPALES MECANISMOS INSTRUMENTALES DE LA REFORMA

1. *La privatización*

En términos generales, puede afirmarse que la privatización de

activos públicos constituye un mecanismo instrumental preferente de la primera de las estrategias de reforma estatal señaladas antes. Puede apoyarse, a su vez, en diferentes tipos de acciones a las que se recurre conjunta o separadamente: la venta de activos de instituciones de las que el Estado es el único propietario o el socio mayoritario, la extinción o disolución de organismos o la liquidación de empresas, y la transferencia de algunas organizaciones al sector privado sin que medien operaciones de compraventa. Cuando estas últimas existen los adquirentes pueden ser empresarios nacionales, extranjeros, trabajadores de la empresa enajenada, o una combinación de los tres grupos.⁵²

Durante el transcurso de los últimos años, este mecanismo de reforma estatal ha integrado los llamados programas de ajuste estructural que encabezaron el planteo de condicionalidades de los organismos internacionales a los países en desarrollo, particularmente luego del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982. Se ha sostenido que la privatización persigue objetivos tanto económicos como políticos. Entre los primeros, se incluyen los que refieren a la disminución del gasto público, la obtención de recursos por la venta de activos, y el logro de una mayor eficiencia a través del fomento de la competencia y la reducción de la burocracia, el clientelismo y la ausencia de incentivos para progresar que frecuentemente va asociada a los rasgos precedentes. Por otra parte, los objetivos de naturaleza política refieren a la renovación del aparato estatal y sus instituciones, de modo de ampliar la participación de la sociedad en la toma de decisiones por la vía de la descentralización y la democratización del proceso económico, así como la concentración de las funciones del sector público en torno al logro de la justicia social.

La presencia de empresas del Estado se ha justificado por la necesidad de producir bienes y servicios públicos, así como por la existencia de las importantes fallas ya mencionadas, como los mercados inexistentes o incompletos, las externalidades, la información imperfecta y asimétrica, y los poderes monopólicos u oligopólicos. No obstante, el gran consenso que en el marco de modelos intervencionistas

⁵² AYALA, J. (1992)

tuvieron las empresas públicas como factores de impulso al desarrollo, tendió a declinar progresivamente, y esta condición es actualmente una de las que motiva más fuertes controversias.⁵³

Más allá de los argumentos de conveniencia a favor o en contra de las empresas estatales, una gran carga ideológica ha impregnado frecuentemente el debate, atribuyendo virtudes y defectos inherentes a los sectores público y privado, confundiendo muchas veces la propiedad con la naturaleza de la gestión, perdiendo de vista que más que el tamaño del Estado importa la eficiencia del proceso económico concebido en su conjunto, y desconociendo que dicha eficiencia no puede ser medida sino a partir de los objetivos concretos que persigue cada actividad.

Es cierto que los modelos tradicionales de intervención llevaron al Estado a establecer empresas en áreas que luego demostraron ser irrelevantes, y también es verdad que la realidad actual revela la necesidad de prestar atención a problemas nuevos que antes fueron ignorados. Sin embargo, la evidencia enseña, por un lado, que tienden a exagerarse los beneficios de las operaciones de privatización y, por otro, que estas últimas entrañan importantes riesgos que no pueden ser desconocidos.

Entre estos últimos, importa mencionar en primer lugar la grave inconveniencia de enajenar activos públicos para solucionar desequilibrios financieros a corto plazo, sobre todo si aquellos han demostrado ser rentables. Si ello ocurriera, el Estado experimentaría importantes pérdidas patrimoniales –salvo que los recursos obtenidos se dedicaran a la realización de inversiones en otros ámbitos– y, en última instancia, el déficit fiscal agregado se mantendría, quizá agravado por la pérdida de instituciones generadoras de ganancia. Asociado a este peligro, se cuenta el de vender por debajo del valor real, hecho que exacerbaría los efectos referidos antes y que de acuerdo con la evidencia disponible, ha sido recurrente durante los últimos años en los países en desarrollo.

En segundo lugar, la pérdida de presencia pública en áreas estra-

⁵³ IBARRA, D. (1990)

tégicas de alta potencialidad, como las asociadas con el progreso tecnológico de la economía en su conjunto, es otra de las posibles consecuencias negativas de las privatizaciones. Ello se agravaría si la enajenación se realiza a empresas transnacionales, cuyos criterios de conducta pueden ser muy diferentes a los requeridos por la sociedad.

En tercer lugar, a veces se ha perdido de vista que la venta de un monopolio público al sector privado no ha significado otra cosa que la transferencia de ese monopolio a este último sector, lo cual es una de las derivaciones más claras de decisiones de contenido puramente ideológico, que confunden traspaso de propiedad con competencia. Adicionalmente, cuando se ha configurado una operación de este tipo, el Estado se ha visto obligado a instalar sistemas de control de los monopolios privados que elevaron el costo social respecto a la situación preexistente.

Finalmente, conviene señalar que en los países en desarrollo, la privatización no asegura el mejoramiento de la capacidad de dirección y de gestión de las empresas, ya que las dificultades para disponer de recursos calificados en esas áreas han sido análogas para los sectores público y privado.

2. *La desregulación*

Aunque la desregulación constituye un mecanismo instrumental de reforma del Estado al que puede apelar cualquiera de las estrategias definidas antes, ha motivado un debate en el que se reproducen las posturas ideológicas que frecuentemente impregnan la controversia sobre la privatización. Así, por un lado, se ha llegado a sostener que toda regulación estatal perjudica el normal funcionamiento de los mercados, y por otro, que dicha regulación es imprescindible para impedir o atenuar los efectos negativos a los que inherentemente conduciría toda actividad privada incontrolada.

Naturalmente, también es preciso en este caso despojar la reflexión de contenidos ideológicos de este tipo, que oscurecen a veces por completo los posibles argumentos de conveniencia. Si se realiza el esfuerzo de apoyar la discusión en estos últimos, es imprescindible

partir de una definición de los conceptos en juego. En este sentido, puede señalarse que la regulación constituye un conjunto de disposiciones y acciones que el Estado pone en práctica para limitar y supervisar la actividad privada, tomando como referencia fundamental el interés público.⁵⁴ En particular, los instrumentos de esta regulación pueden ser de tipo directo o indirecto. Los primeros son los que incluyen desde la presencia de instituciones públicas que asumen la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades, hasta la estructura normativa que establece condiciones para la conducta del sector privado. Los de tipo indirecto se integran principalmente con estímulos o desestímulos de naturaleza económica, como los subsidios, los tributos y las transferencias.

En estas circunstancias, la desregulación puede ser definida como el proceso de desmantelamiento o simplificación de los instrumentos referidos precedentemente, lo cual en todos los casos supone un ensanchamiento de los espacios asignados a la actividad privada. En términos generales, se ha sostenido que el objetivo central de esta actitud es el de elevar la eficiencia productiva a través del fomento a la competencia. El logro de este objetivo exige a su vez la eliminación o la atenuación de las barreras al ingreso a los mercados, la simplificación de aquellos procesos administrativos que por su densa complejidad resultan costosos para la sociedad o inhibidores de la iniciativa privada especialmente en el caso de pequeños y medianos empresarios, y el impulso a la formación de organizaciones en el seno de la sociedad civil con amplia participación de los ciudadanos que encaren el establecimiento de controles directos sobre determinadas actividades por parte de los propios interesados como, por ejemplo, asociaciones de consumidores y usuarios de servicios colectivos.

Se puede advertir claramente, entonces, que la desregulación se diferencia de la privatización en el hecho fundamental de que no entraña transferencia alguna de propiedad. Quienes se oponen a ella, basan su argumentación en la necesidad de mantener una estructura

⁵⁴ AYALA, J. (1992) y CROZIER, M. (1989)

regulatoria que responda a las fallas del mercado. Quienes reclaman el desmontaje progresivo de esa estructura ponen el acento en sus efectos distorsionantes del proceso económico concebido en su conjunto, y en la subversión de los objetivos originales que llevaron a establecerla, ya que –según sostienen– llega a ser dominada por las propias actividades objeto de la regulación, mientras los intereses de los grupos no regulados se encuentran generalmente subrepresentados. En estas condiciones, afirman, se abren amplios espacios para el juego político–corporativo, el clientelismo y la búsqueda de rentas.⁵⁵

Sin perjuicio del análisis particular que cada situación específica requiere, corresponde afirmar que la desregulación no puede ser confundida con un retorno al «laissez-faire». Se trata, por el contrario, de encontrar nuevos marcos regulatorios que resulten coherentes con una nueva concepción sobre el Estado y su papel en el proceso de desarrollo. Si se acepta este punto de partida, el procedimiento general para el análisis de un proceso de desregulación puede comprender dos grandes etapas. La primera estaría destinada a identificar aquellos ámbitos de intervención gubernamental en los que se ha obtenido éxito a la luz del interés nacional, y aquellos en los que dicha intervención ha exhibido fallas que neutralizan sus objetivos. La segunda supondría –dentro de cada una de estas últimas áreas– la selección de actividades a desregular, a partir de la convicción de que en dichos casos, los mercados podrían mejorar su funcionamiento si se aligerara la carga de restricciones, controles, estímulos y desestímulos de naturaleza económica establecidos por el sector público.⁵⁶

3. *Modernización de la gestión*

Este tercer mecanismo principal de una reforma del Estado, resulta un componente imprescindible de toda concepción renovadora en la materia: pudiendo integrar cualquiera de las estrategias posibles que se

⁵⁵ IBARRA, D. (1990), STIGLER, G. (1971) y OLSON, M. (1971)

⁵⁶ AYALA, J. (1992)

plantearon antes, presenta una afinidad más intensa con la tercera de ellas. En este caso, no está en juego ni la propiedad ni el aparato regulador –directo o indirecto– del sector público. Se trata, en cambio, de las transformaciones de su estructura organizativa, así como de los procedimientos que sobre esa base desarrolla cotidianamente para ejercer sus funciones de conducción.

Puede señalarse la existencia de por lo menos cinco categorías de problemas a superar en un proceso de modernización de la gestión estatal: la legislación, la posición institucional y el alcance de las responsabilidades de determinados organismos, el grado de descentralización de dicha gestión, los métodos y los procedimientos de trabajo, y el nivel de capacitación del personal.⁵⁷

En particular, las leyes, decretos y reglamentos vigentes pueden necesitar ajustes importantes para mejorar, no sólo la gestión del sector público y el cumplimiento de los objetivos que se le han asignado, sino también, al mismo tiempo, las oportunidades de progreso para la actividad privada.

En cuanto a la estructura institucional, la modernización puede exigir el fortalecimiento de la posición de algunos organismos y el debilitamiento de otros, además de cambios relevantes en los mecanismos de coordinación entre ellos. Precisamente, el sector público de muchos países en desarrollo ha crecido frecuentemente en forma aluvional, agregando con el correr del tiempo una variedad de agencias especializadas concebidas para atender a determinadas clientelas. Ello debilitó frecuentemente a los organismos rectores de las políticas sectoriales –como los ministerios– al tiempo que provocó grandes dificultades para un funcionamiento coherente de todas las instituciones vinculadas a los diferentes ámbitos de la sociedad. De esta manera, resulta necesario definir claramente al ministerio del ramo como conductor de la política de desarrollo agrícola y rural, identificar claramente las funciones que le permitirán asumir esa responsabilidad y reformular los vínculos verticales y horizontales que arti-

⁵⁷ FAO (1988)

culan a todos los organismos involucrados en esta política, sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización operacional.⁵⁸

Dicha descentralización supone el establecimiento o el fortalecimiento de organismos regionales y locales. Las definiciones sobre esta materia tendrían que apoyarse en criterios técnicos, políticos e institucionales que dependerán de las características de cada contexto. Sin embargo, la condición general es que no podrá ser concebida como mero traslado de personal y de equipos. Debería significar, antes que nada, una auténtica delegación de facultades y responsabilidades, de manera de posibilitar una autonomía básica o mínima de decisiones que imprima agilidad y eficiencia a la gestión considerada en su conjunto. A ello cabría agregar la importancia de establecer adecuados mecanismos de coordinación interinstitucional, así como un conjunto de canales de vinculación con la actividad privada –incluyendo las acciones concertadas– que posibiliten, además, una creciente participación de la población.

La modernización de los métodos y procedimientos de trabajo es un ingrediente relevante de este proceso transformador, favorecida por el enorme progreso tecnológico en la administración, la informática y la ingeniería de sistemas. La incorporación de este progreso ha sido más rápida en el sector privado; se trata de acelerar el ritmo de esta incorporación en el ámbito de la administración pública, aprovechando la ventaja adicional de que se trata de métodos y procedimientos ya probados.

Finalmente, la modernización de la gestión estatal exige mayor capacidad profesional, técnica y administrativa en la dotación de recursos humanos de que dispone el sector público. Para lograrla, habrá que comenzar por identificar las principales necesidades y carencias en este campo, y luego diseñar programas de capacitación formal y en servicio capaces de satisfacerla. Complementariamente, será preciso revisar la estructura de retribuciones al personal, de modo que opere

⁵⁸ *Ibídem*

como un auténtico estímulo, tanto al mejoramiento permanente de los recursos humanos como a la retención de los funcionarios calificados.⁵⁹

E. EL ESTADO, EL ESPACIO PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL: ACTORES Y FUERZAS SOCIALES

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Se dijo antes que la reforma del Estado debe ser concebida, no como una materia aislada sino –por el contrario– en el contexto de una reformulación simultánea y global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, entre la intervención gubernamental y el mercado. Y como parte de tal reformulación, hay que tener en cuenta también –para evitarla– la igualmente mencionada confusión histórica entre público y colectivo por un lado, y privado e individual por otro.

Sin embargo, esta última no es la única confusión que con frecuencia ha nublado la reflexión en torno a la búsqueda de caminos alternativos. Hay otra que es fundamental y que ha llevado a identificar los conceptos de sector público y espacio público. Si es cierto que no es posible encarar el papel a cumplir por los diferentes actores y fuerzas sociales en los nuevos caminos a recorrer sin considerar la reforma del Estado en la concepción referida antes, también es cierto que a estos efectos resulta imprescindible diferenciar correctamente los conceptos de sector y espacio público.

En lo fundamental y en términos generales, el concepto de sector público se ha venido utilizando en este trabajo como equivalente al concepto de Estado. Pero la definición de espacio público no sólo no corresponde a la precedente, sino que la trasciende largamente, porque es mucho más amplia y al mismo tiempo la comprende. Así en la sociedad hay un espacio público no estatal, en el que pueden desarrollarse numerosas actividades que por su naturaleza, características sociales y requerimientos institucionales, funcionarían con mejores re-

⁵⁹ *Ibíd*em

sultados a la luz del interés nacional, fuera de la estructura estatal aunque en la órbita del derecho público. Este último, asegura responsabilidades y garantías condignas de la relevancia de las actividades en cuestión, en tanto que la ubicación fuera de los límites del aparato del Estado aporta la ductilidad y la agilidad que frecuentemente son neutralizadas por las estructuras regulatorias que caracterizan a dicho aparato.

Es a partir de estos entendidos que resulta posible ahora considerar algunos ejemplos seleccionados acerca de los papeles a cumplir por diferentes actores y fuerzas sociales en el recorrido de caminos alternativos acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, los espacios público y privado, la intervención gubernamental y el mercado.

II. DIFERENTES TIPOS DE INTERVENCION GUBERNAMENTAL

Sin perjuicio de que los criterios a adoptar para definir los nuevos papeles de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo dependen fuertemente de las características de cada situación específica, es importante revisar las principales connotaciones generales que entrañan algunos tipos fundamentales de intervención estatal. En este sentido, también cabe destacar que, de acuerdo con la evolución que ha tenido el debate sobre el problema, dichos tipos podrían ser subdivididos en dos grandes categorías, según el grado de consenso que reúnan. Así, un primer grupo que ha concitado amplios acuerdos es el que incluye acciones en los campos de la producción de bienes públicos y la creación de infraestructura, así como la promoción de servicios básicos. Por otro lado, un segundo grupo integrado por intervenciones que generan polémica, es el que refiere a la acción de conducción y regulación en el terreno de la política económica.

1. *El Estado productor*

Naturalmente, la intervención del Estado como productor directo abre un espectro muy variado de posibilidades, que oscilan entre el caso específico de los bienes o servicios de carácter público, hasta el corres-

pondiente a los productos de naturaleza similar a los que genera la actividad privada en esta rama de producción.

Sobre la primera de estas dos posibilidades extremas, ya se adelantó que existe amplio acuerdo. Se trata de producir bienes y servicios públicos, o bien, con fuertes dificultades de sustituibilidad, exclusividad y rechazo, de acuerdo con las definiciones analizadas previamente. En estas circunstancias, la ausencia de estímulos y de interés por parte del sector privado obligan al Estado a intervenir como productor y abastecedor directo. Para asegurar un correcto desarrollo de estas labores, resulta de fundamental importancia proceder a una determinación lo más rigurosa posible de la demanda potencial por estos bienes o servicios, una definición precisa de los objetivos a cumplir por la institución que asumirá la responsabilidad de producirlos y administrarlos, y la puesta en práctica de una estructura presupuestal y financiera que permita realizar evaluaciones objetivas de las tareas cumplidas.⁶⁰

En particular, la necesidad de una buena estimación de la demanda potencial se fundamenta en el hecho de que sin ella no es posible estimar los beneficios y los costos sociales de la actividad, con lo que se corre el peligro de sobre o subdimensionarla. En cuanto a la definición de los objetivos –especialmente en aquellos casos en los que estos últimos deben ser necesariamente múltiples– cabe destacar que en su ausencia aumenta el riesgo de errores de dirección, carencia de estímulos para mejorar la eficiencia de las labores, dificultades para evaluar esta última, y generación de espacios para que los funcionarios de jerarquía orienten sus acciones hacia la búsqueda de rentas. Estos riesgos se agudizan cuando no existe absolutamente ninguna competencia en la producción de estos bienes. Finalmente, una adecuada organización presupuestal y financiera es imprescindible para asignar responsabilidades y responder por ellas, sin descansarse en la certeza de que toda pérdida o desequilibrio será siempre –en última instancia– cubierta por el Estado.⁶¹

⁶⁰ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

⁶¹ VINING, A.R. Y WEIMER, D.L. (1990)

No sólo la producción de bienes y servicios justifica la intervención del Estado como productor. En el espectro de posibilidades señalado antes, también hay que incluir los casos de monopolios naturales y de mercados ausentes o incompletos, como situaciones que –al igual que la precedente– concitan amplio acuerdo. En estas circunstancias, la estimación de la demanda presenta mucho menores dificultades que las que exhibe cuando se trata de producir bienes y servicios públicos. No obstante, les son aplicables las mismas reflexiones ya expuestas en materia de definición de objetivos y de organización presupuestal y financiera.

2. *Infraestructura básica y servicios fundamentales*

La construcción de obras de infraestructura básica constituye otro claro ejemplo de intervención gubernamental ampliamente aceptada, debido a las fuertes características de bienes públicos con relevantes externalidades potenciales que tienen dichas obras.

También la investigación tiene importantes connotaciones de bien público. Es que, salvo excepciones, el sector privado no tiene capacidad más que para absorber una pequeña proporción de los mayores ingresos generados por las innovaciones tecnológicas.⁶²

Por otra parte, las economías de escala tienen una creciente incidencia en los modernos procedimientos de creación de conocimiento. Estos rasgos, que se presentan con especial agudeza en los países en desarrollo, asignan al Estado un papel central en la realización de estas actividades, tanto a escala nacional como internacional, habida cuenta de la importancia que en este campo asumen las experiencias multinacionales de naturaleza pública. A estas últimas cabría asignarles aquellas labores que exigen la movilización de una gran masa científica crítica, así como volúmenes muy relevantes de infraestructura material y recursos financieros. Por su parte, las instituciones nacionales se adecúan mejor a la investigación adaptativa y a la solución de problemas concretos de aplicación de los nuevos procedimien-

⁶² TIMMER, C.P. (1991)

tos de trabajo.⁶³ Es importante apreciar la clara complementariedad de labores que caracteriza a una propuesta como la comentada, y tener en cuenta que, como lo demuestra la evidencia empírica a lo largo de décadas, los retornos de la inversión pública en este campo resultan típicamente muy altos en comparación con el costo de oportunidad del capital asignado.⁶⁴

Sin embargo, importa tener en cuenta que el ejemplo de las actividades de investigación ilustra simultáneamente el caso de aquellas actividades que por sus características no deben salir del espacio público, aunque conviene desarrollarlas fuera del aparato estatal. En efecto, la trascendencia verdaderamente estratégica de la creación de conocimiento, junto a su naturaleza de bien con fuertes connotaciones públicas o al menos colectivas, constituyen razones suficientes para asegurar su permanencia en el espacio referido. Simultáneamente, la necesidad de desarrollar la actividad no sólo con la solvencia profesional imprescindible sino también con versatilidad, oportunidad y una adecuada integración con los sectores sociales involucrados en la utilización de sus resultados, demuestra la conveniencia de practicarla en un régimen de funcionamiento externo a la estructura del Estado.

3. *Conducción y regulación en el área económica*

Siendo la política económica considerada en su conjunto, no sólo responsabilidad del Estado, sino fundamentalmente del Poder Ejecutivo como integrante central del gobierno en esta área, hay que reconocer la existencia de zonas de franca controversia sobre los papeles de los sectores público y privado en lo que se refiere a los ámbitos de acción de algunos instrumentos o herramientas importantes de la conducción económica. Así, el caso de la regulación de mercados a través de intervenciones en los campos de los precios o de los procesos de comercialización constituye uno de los ejemplos más destacados al respecto.

En cuanto a la intervención mediante la herramienta de los pre-

⁶³ HORTON, D. (1986)

⁶⁴ GRILICHES, Z. (1958) y EVENSON, R. Y KISLEV, Y. (1975)

cios, son dos los argumentos principales en apoyo de esa intervención, sobre todo en el caso de los productos básicos. Uno tiene que ver con el posible estímulo al crecimiento productivo, y el otro se vincula con la redistribución del ingreso tendiente a mejorar la calidad de vida de los más pobres. Sin perjuicio de los mismos, no existe razón alguna que pueda fundamentar el mantenimiento a largo plazo de precios domésticos muy alejados –por exceso o por defecto– de los costos de oportunidad en los mercados mundiales. Es que dicho mantenimiento conduciría a enormes pérdidas de eficiencia, así como a la necesidad de volcar grandes volúmenes de recursos financieros al subsidio permanente de aquellos productos cuyos precios se desvían de la manera señalada. No obstante, estos fundamentos no deben llevar a proponer su liberalización absoluta. En efecto, en muchos casos y particularmente en el de los alimentos, las políticas tendientes a estabilizarlos a largo plazo y a escala internacional han generado efectos positivos respecto al crecimiento de la producción y a la distribución del ingreso.⁶⁵ Así, desde la perspectiva de la producción, la inestabilidad de los precios incrementa notablemente el riesgo, perjudica a la inversión y provoca relevantes distorsiones en la asignación de los recursos. Por otra parte, si se observa el problema desde el ángulo de la distribución del ingreso, es preciso considerar las consecuencias negativas que la inestabilidad desencadena, habida cuenta de la inelasticidad de la demanda de bienes tales como los alimentos, y la participación fundamental de estos últimos en la formación del salario real de los trabajadores en los países en desarrollo.

En todo caso, la intervención del Estado en los precios debe cuidar especialmente de no caer en la inflexibilidad. Por ejemplo, cuando se fijan precios uniformes en función de la realidad vigente en determinadas regiones, sin conocer o tomar en cuenta lo que ocurre en otras, o bien cuando esa fijación se verifica siempre en cierto momento, sin reconocer los cambios que surgen durante el transcurso del resto del período al que dicho momento pertenece, puede incrementarse el riesgo, tanto del productor como del consumidor, y perjudicar también el

⁶⁵ TIMMER, C.P. (1991)

crecimiento, la inversión y la distribución del ingreso. Adicionalmente, se produce en estas circunstancias una inevitable pérdida de credibilidad en la conducta del sector público.⁶⁶

Pero la intervención del sector público para regular los mercados no se verifica solamente por la vía de la formación de los precios. También cabe concebir diferentes acciones sobre otros aspectos importantes del proceso de comercialización que recorren un amplio espectro: desde el establecimiento de controles cuantitativos y cualitativos sobre los productos que acceden a los mercados, hasta la instauración de juntas, consejos o empresas públicas que asumen la responsabilidad directa de las actividades que conforman el proceso referido.

El establecimiento de controles no constituye una opción válida en el caso de mercados inexistentes o gravemente incompletos, sino que se adapta especialmente al caso de aquellos que funcionan inconvenientemente. En estas circunstancias, los principales problemas a tener en cuenta tienen que ver con los costos de la regulación, así como con la información requerida para que los controles que se instauran operen eficientemente a la luz de los objetivos que se persiguen. En cuanto a los costos, cabe señalar que, de acuerdo con la evidencia disponible, sus niveles tienden a crecer cuando los objetivos de estímulo a la producción dominan sobre los redistributivos. En lo que respecta a la información, importa destacar que, frecuentemente, la misma está disponible antes para los agentes que se supone hay que controlar, lo cual puede provocar que la regulación termine beneficiándolos a ellos antes que a los consumidores.⁶⁷

La comercialización directa por parte del Estado suele estar más justificada en los casos de mercados inexistentes o gravemente incompletos. Igualmente, se ha sostenido que cuando existen relevantes necesidades de recaudación fiscal –como en el caso en el que un impuesto a la exportación ocupa un lugar fundamental en la estructura tributaria– resulta aconsejable adoptar esta alternativa de intervención. Además de las ya referidas dificultades en materia de costos y dispo-

⁶⁶ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

⁶⁷ *Ibíd*em

nibilidad de información, los aspectos críticos más destacables respecto a este mecanismo de acción, tienen que ver con la distorsión en los precios y en la asignación de recursos, así como con la generación de espacios para el comportamiento patrimonialista o buscador de rentas en provecho de algunos de los agentes involucrados en las actividades de organismos de este tipo.⁶⁸

Finalmente, el Estado también puede regular los mercados a través de contratos de producción con el sector privado, particularmente en aquellos casos en los que la situación vigente desaconseja que dicha producción sea directamente encarada por el sector público.⁶⁹ En términos generales, se ha señalado en base a la evidencia disponible que cuando no están en juego bienes con fuertes características públicas, los agentes privados poseen mejor información que el gobierno, y están en condiciones de producir a menores costos, salvo cuando tienen una elevada aversión al riesgo que debe ser compensada con una prima igualmente alta.⁷⁰ De todas maneras, cuando se elige este camino, el principal problema a superar es el referido al contenido de los contratos a celebrar con los productores privados, y a la capacidad del sector público para alterar los términos de referencia de los mismos cuando las circunstancias lo requieran.

III. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION

La exposición de criterios a considerar como parte de una reflexión acerca de los nuevos papeles a asumir por los sectores público y privado en el proceso de desarrollo, ha sido encarada precedentemente desde la perspectiva de la intervención gubernamental. Es necesario ahora complementar esta aproximación mediante el análisis de las contribuciones que podrían realizar las organizaciones privadas a la renovación de las relaciones entre dichos sectores. En este sentido se trata,

⁶⁸ TIMMER, C. P. (1991)

⁶⁹ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

⁷⁰ SAPPINGTON, D.E.M. Y STIGLITZ, J.E. (1987)

como se señaló antes, de impulsar las conductas colectivas en el ámbito del sector privado.

Un ejemplo importante al respecto en muchos países de la región, está constituido por el movimiento cooperativo. El propio Estado asume frecuentemente la tarea de promover la formación y el desarrollo de organizaciones de este tipo, no sólo a través de la elaboración de un marco legal especial, sino también otorgándoles estímulos económicos, sobre todo en los campos tributario y crediticio.⁷¹ A pesar de la poderosa y positiva mística que envuelve a movimientos de esta naturaleza, la experiencia enseña que existen no pocas dificultades a superar. Una de ellas tiene que ver con la asunción colectiva del riesgo que la organización supone. A ello cabría agregar los obstáculos que se enfrentan para asegurar la presencia de adecuados liderazgos y recursos humanos capacitados para desarrollar una gerencia eficiente de la institución.⁷²

No obstante, las organizaciones colectivas de agentes privados también están llamadas a complementar la acción del Estado ante las fallas de los mercados, y de esta manera, pueden realizar contribuciones positivas en el suministro de bienes colectivos, las respuestas a los problemas generados por la información imperfecta, y las acciones a desarrollar para enfrentar las dificultades creadas por el riesgo y los llamados mercados incompletos.

En cuanto a las posibilidades de producir bienes colectivos – esto es, aquellos que presentan problemas de sustituibilidad, exclusividad o rechazo– puede señalarse que la formación de grupos relativamente pequeños es preferible a la constitución de organizaciones de gran envergadura. En efecto, los mismos tienen ventajas en la autoselección de sus integrantes, la mejor información que cada miembro tiene sobre los demás, los más fuertes lazos culturales, sociales y empresariales que los unen, la mayor confianza entre ellos, y una más sólida posibilidad de controlar las conductas individuales y autónomas respecto a las decisiones colectivas. Sin embargo, también es verdad que ello no es suficiente cuando son adoptadas por un agente

⁷¹ FAALAND, J. Y PARKINSON, J. (1991)

⁷² TIMMER, C.P. (1991)

externo al grupo, que de esa manera puede apropiarse de algunos de los beneficios involucrados en el bien colectivo en cuestión sin pagar por él, lo cual reduce notoriamente las ventajas de unirse a la organización.⁷³

En la medida que la información relevante para las decisiones de comercialización es principalmente generada como un subproducto de la propia participación en las actividades del mercado, aquellos agentes más intensa y continuamente vinculados a las mismas son los que están en mejores condiciones de acceder a dicha información. A la inversa, los pequeños empresarios son los que, por su propia condición, se encuentran en la peor posición para generar y utilizar información importante. Precisamente por esta razón es que también en este caso, la formación de grupos que integren a esos pequeños empresarios puede crear economías de escala desde este punto de vista y hasta materializar condiciones para ampliar las actividades comerciales, promover una especialización que aproveche los beneficios de determinadas ventajas competitivas, y reducir los costos globales del proceso de comercialización.⁷⁴

Finalmente, la formación de organizaciones de agentes privados también puede realizar contribuciones para encarar problemas de riesgo o de mercados incompletos. Ellas incluyen la posibilidad de atacar las verdaderas causas de estos obstáculos, como por ejemplo en el ámbito agroindustrial, a través de programas colectivos de riego y drenaje, o bien de seguridad alimentaria.⁷⁵

IV. EL PAPEL DE LAS AGENCIAS NO GUBERNAMENTALES

El análisis que se viene desarrollando debe considerar, asimismo, el papel que pueden desempeñar las denominadas agencias no gubernamentales, las cuales pueden o no estar articuladas a organizaciones de agentes privados como las referidas precedentemente. La experiencia

⁷³ SMITH, L. Y THOMSON, A. (1991)

⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁵ ROSENZWEIG, M., BINSWANGER, H. Y MCINTYRE, J. (1984)

demuestra que pueden tener una importancia fundamental para elevar la participación popular y la equidad en el proceso de desarrollo.⁷⁶

Se ha podido comprobar una considerable expansión de estas organizaciones, particularmente en la región latinoamericana. Así, por ejemplo, se han identificado más de mil en Brasil y varios centenares en Perú y México. Por lo general, se trata de pequeñas instituciones con reducidos costos y una gran flexibilidad de funcionamiento, así como una destacable capacidad para atraer recursos nacionales e internacionales. Aunque en diferentes grados, poseen autonomía y aptitudes significativas para promover la movilización social democrática. De esta manera, pueden realizar aportes muy importantes al crecimiento con justicia en la distribución de sus frutos.

En tales circunstancias, estas organizaciones podrían asumir eficientemente y a un bajo costo, la prestación de algunos servicios públicos fundamentales en favor de los pequeños y medianos empresarios, especialmente en las áreas del crédito y la comercialización. Ello exigiría una mejor coordinación entre ellas y las instituciones públicas, de modo de asegurar una participación concertada de ambas en la formulación y la aplicación de políticas, programas y proyectos, tanto a escala nacional como regional y local. En el mismo sentido, sería importante promover las actividades y la cobertura de las agencias no gubernamentales, de modo de incrementar el alcance y las repercusiones de las acciones de desarrollo, y fomentar las actividades de capacitación y organización de actores como los mencionados, ya que están llamados a cumplir un papel relevante en el crecimiento equitativo.⁷⁷

V. PUNTOS DE ENCUENTRO

Una de las primeras conclusiones importantes a las que permite llegar el examen de los papeles a asumir por los diferentes actores y fuerzas sociales en el marco de la búsqueda de nuevas relaciones entre el Esta-

⁷⁶ FAO (1988)

⁷⁷ *Ibidem*

do y la sociedad civil, lo público y lo privado, la intervención gubernamental y el mercado, es que existe un falso dilema entre intervencionismo y liberalización. Ni el sector público es capaz por sí solo de superar los problemas que plantea el proceso referido, ni tampoco lo es la actividad privada actuando sin conducción, control o límite alguno. De esta manera, el tema no puede ser abordado a partir de esta dicotomía estéril sino, por el contrario, sobre la base de una reflexión acerca de las vías de renovación de las funciones de los sectores público y privado, con vistas a una articulación más conveniente entre ambos a la luz del interés de la sociedad y, en especial, del crecimiento con equidad.

La evidencia enseña que este último no puede ser alcanzado a través de una liberalización absoluta de los mercados, ya que por este camino emergen notorias fallas antagónicas con el objetivo señalado. Sin desconocer que la vigencia de esos mercados es imprescindible como mecanismo de coordinación y descentralización de las decisiones económicas, y también como factor de impulso a la competencia y a la elevación de la productividad, también es verdad que su funcionamiento irrestricto exagera la tendencia a los desequilibrios del sistema en su conjunto, concentra la riqueza, agrava la desigualdad social y, frecuentemente, perjudica al medio ambiente. En este mismo sentido, no es posible negar que una transferencia masiva de funciones del Estado al mercado significa una profunda mutación de las aspiraciones primordiales de la sociedad.⁷⁸

Tampoco se trata de persistir en intervenciones gubernamentales de tipo tradicional, que han igualmente prohiado situaciones inconvenientes en relación a las finalidades del crecimiento productivo con equidad social. Habida cuenta de los valores humanos y éticos que operan como puntos inevitables de referencia en una reflexión sobre el tema en cuestión, el desafío consiste en despojar el análisis de las cargas y los prejuicios puramente ideológicos y a partir de una lectura objetiva de la experiencia disponible seleccionar aquellos ámbitos en los que la acción estatal directa o indirecta es indispensa-

⁷⁸ IBARRA, D. (1990)

ble, mejorar su gestión, y encontrar los espacios y las vías necesarias para encarar nuevos tipos de integración y labores concertadas con el sector privado.

La participación del Estado en el proceso de desarrollo es imprescindible e irreversible. El problema consiste en definir los propósitos a los que tiene que responder esa participación, los mecanismos que utilizará para materializarla, quiénes habrán de beneficiarse con la misma, cómo habrá de medirse su eficiencia y cuáles serán los criterios principales para evaluarla.

No hay concepciones ni fórmulas universales que permitan dar respuestas simples y únicas a estas tareas esencialmente complejas. En todos los casos, la influencia de las peculiaridades históricas, institucionales, políticas, económicas y sociales de cada contexto específico habrá de ser determinante. No obstante, se puede reconocer la existencia de algunos criterios generales que siempre habrán de ser importantes a los efectos de esta discusión.

Quizá el más relevante entre ellos es el que refiere a la estrecha asociación que existe entre el problema analizado y el fortalecimiento de la democracia como sistema de convivencia, participación y búsqueda de acuerdos. Adicionalmente, también habrá que considerar los cambios experimentados por un contexto internacional crecientemente globalizado en el que no se practica la libre competencia, y en el que la formación de bloques regionales se expande y se consolida aceleradamente. En estas circunstancias, será fundamental que los países en desarrollo apelen a la más conveniente combinación de estrategias y mecanismos instrumentales para alcanzar el crecimiento equitativo, otorgando una especial prioridad a una transformación del Estado que lo habilite a impulsar la especialización productiva y la creación de ventajas competitivas dinámicas, como vías preferentes hacia una inserción más justa en el mercado mundial. Dicha transformación incluye la vigencia de mejores oportunidades para la actividad privada, así como nuevas formas de relacionamiento de esta última con el sector público.

En términos generales, la privatización de instituciones públicas no puede ser un instrumento para borrar la presencia del Estado

en actividades de importancia estratégica, ni para enajenar empresas rentables con la paradójica finalidad de solucionar desequilibrios financieros de corto plazo. Puede sí, constituir una herramienta a utilizar en aquellas situaciones en las que el sector público realiza directamente y a un alto costo, actividades prescindibles que tendrían un desarrollo más conveniente en el ámbito privado. Complementariamente, la desregulación está llamada a aligerar la trama normativa de condiciones, supervisiones y controles, toda vez que aquella entorpezca la acción del propio Estado y perjudique el normal desenvolvimiento de las actividades privadas de producción y comercialización. En cualquier caso, la modernización de la gestión pública será imprescindible, incluyendo en particular los ajustes que se requieran desde el punto de vista legal, los cambios institucionales aconsejables para ejercer con mayor eficiencia las labores de conducción y coordinación, la descentralización regional y social, y la capacitación permanente de los agentes encargados de la ejecución.

F. LA REFORMA POLITICA Y LOS PARTIDOS

Al principio de este trabajo, cuando se abordó el problema de la crisis de la política en la región, se analizaron diversos factores determinantes de esta situación, varios de los cuales tienen directamente que ver con el funcionamiento del sistema político y los partidos que lo integran. Así, se destacó especialmente la tendencia a la fragmentación de las organizaciones partidarias, las luchas internas por el poder, la conducta basada en la confrontación y la incapacidad para construir acuerdos y definir políticas de Estado.

A la larga, la superación de problemas como los señalados, tendrá que ver con la adopción de prácticas diferentes en el marco de lo que podría definirse como una nueva cultura política. Y una herramienta fundamental para contribuir a orientar los procesos sociales de la región en la dirección señalada es la reforma política, tanto en su vertiente constitucional como en lo relativo a las disposiciones legales sobre el funcionamiento de los partidos.

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA POLITICA

En lo fundamental, y teniendo en cuenta la experiencia de diversos países latinoamericanos, las bases constitucionales de una reforma política tendrían que prestar especial atención a los regímenes electorales, las relaciones entre los poderes –especialmente el Ejecutivo y el Legislativo– y la descentralización del gobierno. Una finalidad fundamental y común, representaría el punto de partida de las propuestas a realizar en esos tres ámbitos: la gobernabilidad en sociedades que hoy se encuentran excesivamente divididas desde una perspectiva política.

En cuanto a los sistemas electorales, a la preocupación por superar todas aquellas disposiciones que contribuyan a limitar o distorsionar la voluntad de los ciudadanos, habría que agregar la incorporación de mecanismos que posibiliten la conformación de acuerdos o coaliciones de gobierno que aseguren la vigencia de condiciones razonables de gobernabilidad. En este sentido, la realización de una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos a la presidencia más votados que no hayan conseguido la mayoría absoluta de los votos puede resultar una herramienta constitucional adecuada a los objetivos que se vienen comentando. En efecto, se trata de una disposición que permite optar entre dos proyectos, otorgando así mayor transparencia a la decisión para la que se convoca a la ciudadanía. Pero para que ello sea posible, resulta imprescindible encontrar los acuerdos políticos que –incluyendo las mayorías parlamentarias correspondientes– aseguren no sólo la competencia con posibilidades de triunfo en la segunda vuelta, sino también –lo que es más importante– la existencia de las condiciones de gobernabilidad a las que se hizo referencia antes, en caso de que se verifique el acceso al gobierno.

Las relaciones entre los poderes del Estado –especialmente las existentes entre el Ejecutivo y el Legislativo– se encuentran directamente vinculadas a la naturaleza del régimen de gobierno. Así, desde este punto de vista, la gran mayoría de los países latinoamericanos tienen claras y fuertes tradiciones históricas de tipo presidencialista. Por el contrario, el régimen con énfasis parlamentario y la distinción entre las responsabilidades de jefe de Estado y jefe de go-

bierno casi no encuentran antecedentes o experiencia en la historia política de la región.

Pese a esta realidad, es preciso tener en cuenta que algunas características de los regímenes parlamentarios se adaptan mejor a los contextos de aguda fragmentación política como los que dominan actualmente en un número importante de países de América Latina. Es que dichas características pueden contribuir de una manera más efectiva que los rasgos de tipo presidencialista a la generación de condiciones de articulación política y gobernabilidad. Dicho de otro modo, se trata de disponer de otra vía convergente con los efectos de la segunda vuelta electoral.

No obstante, no resultaría prudente ignorar la fuerte tradición que en esta materia exhibe la región, por lo que el camino más apropiado sería el de procurar integrar las referidas características de los regímenes parlamentarios a los mejores rasgos de los gobiernos de naturaleza presidencialista, considerando además, con la dosis necesaria de pragmatismo, las peculiaridades de cada situación específica. Conviene mencionar algunos ejemplos al respecto. En este sentido, la presentación inicial del gabinete de ministros al Parlamento, la posibilidad de que este último apruebe o rechace dicho gabinete, la facultad de que las cámaras legislativas lo censuren parcial o totalmente durante el transcurso de cada período de gobierno, y la eventualidad de que ante una situación de crisis como la mencionada, el Presidente de la República disuelva dichas cámaras y convoque a elecciones anticipadas, poniendo él también en juego su cargo, constituyen algunas herramientas destacadas que, a la vez que son propias de un régimen parlamentario, pueden contribuir a darle gobernabilidad a un sistema presidencialista de gobierno.

La descentralización del poder político en general, y las tareas de gobierno en particular, representa un camino hacia la gobernabilidad y la estabilidad institucional, por la vía del estímulo a la participación popular, especialmente en cuanto a los temas de la vida cotidiana y de alcance local. Desde este punto de vista, la instauración de organismos electivos de gobierno en todos los centros poblados de determinada importancia y la adopción de medidas que asegu-

ren niveles razonables en materia de competencias y de autonomía financiera, constituyen ejemplos destacados acerca de las disposiciones que podrían ser incorporadas a los textos constitucionales.

II. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS

Sobre la base de transformaciones constitucionales tendientes a gestar una profunda reforma política, el funcionamiento de los partidos es una materia a abordar por la vía legal.

A los efectos de reflexionar sobre las medidas concretas a poner en práctica a través de la ley, conviene recordar que en el escenario general de crisis que afecta a la actividad política en muchos países de la región, los partidos han tendido a desnaturalizarse, convirtiéndose frecuentemente en organizaciones de naturaleza principalmente electoral, cuya actividad central consiste en la captura de votos. Esta es una situación coherente con la división interna de dichas organizaciones, la lucha por controlarlas y el acceso a las condiciones de poder que ello supone, la conducta preferentemente de confrontación, y la incapacidad tanto de generar propuestas como de buscar la definición de cuestiones de Estado y acuerdos políticos.

Teniendo en cuenta estas características, las medidas a definir como parte de una ley de partidos políticos tendrían que apuntar al fortalecimiento de sus rasgos esenciales, entre los que hay que destacar tres que resultan fundamentales: la definición de planteos programáticos, la discusión y los mecanismos de procesamiento de diferencias por la vía de resoluciones democráticas, y el acatamiento disciplinado de estas últimas.

La vida programática debe ser la piedra angular de la conducta política permanente de un partido que actúe como tal, esto es, como espacio genuino de acceso de la voluntad popular al poder. Pero además tiene que serlo si las organizaciones partidarias han de encarar el actual proceso de fragmentación y de incapacidad en cuanto a la generación de propuestas, cuestiones de Estado y acuerdos políticos.

Es en este terreno programático que resulta importante destacar dos aspectos. El primero tiene que ver con el desarrollo de esta

actividad como factor de promoción de la participación popular y la conducta colectiva. El segundo apunta a la incorporación de nuevos actores y temas en la elaboración de propuestas programáticas.

Sobre el trabajo programático como espacio de movilización y participación, se trata de acumular las experiencias concretas que por modestas que sean revelan la existencia de acciones en la sociedad con resultados determinados y probados, de modo de alimentar con esta evidencia el contenido de la elaboración a realizar.

En cuanto a los nuevos actores a incorporar, cabe mencionar a los jóvenes, las mujeres y las minorías; los nuevos temas se vinculan con la droga, el narcotráfico, la preservación del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, la seguridad pública o ciudadana, y los instrumentos jurídicos y penales para la lucha contra la corrupción. Todos ellos deben ser tenidos en cuenta a los efectos de actualizar la formulación de los programas partidarios.

Naturalmente, el fortalecimiento del trabajo programático traerá consigo la discusión y con ella la emergencia de diferencias de posiciones que exigirán la existencia de procedimientos para dirimirlas y el desarrollo de la democracia interna, incluyendo la existencia de vías abiertas y sin restricciones para la definición de candidaturas, ojalá crecientemente articuladas a posturas sustantivas sobre la realidad en la que se está trabajando.

En el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en el funcionamiento de los partidos, el problema de la representatividad en las estructuras de dirección asume una importancia creciente. Ello se debe a una tendencia muy propia de las realidades políticas contemporáneas en muchos países de la región: la caída de la militancia, en el marco de la ya comentada declinación de la conducta social colectiva y el descrédito de la política en particular. En estas circunstancias, la representatividad se lastima seriamente si, olvidando a la masa de votantes, sigue apuntando preferentemente a un volumen de militantes que se reduce progresivamente. Así, encontrar nuevos mecanismos que –habida cuenta del nivel actual del desarrollo de los medios masivos de comunicación– permitan tener en cuenta la opinión

de quienes votan o adhieren sin compromisos de militancia, al menos en la discusión de los temas centrales, constituye un ingrediente muy relevante del proceso de democratización de los partidos.

Precisamente, la existencia de los referidos procedimientos democráticos, y el contenido sustantivo de las diferencias y las discusiones que desencadenan el funcionamiento de aquellos, constituyen las bases más sanas para asentar las normas de disciplina dirigidas a hacer de los partidos organizaciones previsibles y confiables.

Una reforma legal sobre el funcionamiento de los partidos políticos no debería evitar el tratamiento de un tema crucial que se agrega a los precedentes y que refiere al financiamiento de estas organizaciones. Desde este punto de vista, hay que señalar que el financiamiento público en base a criterios objetivos y uniformes debería constituir el punto de partida. Así el pago de una suma por voto obtenido puede ser un ejemplo acerca de los criterios mencionados. La puesta en práctica de una definición de este tipo podría incluir el otorgamiento de adelantos de fondos para financiar las campañas electorales, cuya cuantificación se determinaría en función de los votos recibidos en la elección precedente.

La ley debería aceptar también la posibilidad del financiamiento privado, sea proveniente de personas físicas o jurídicas. No obstante, la condición de transparencia acerca de tales aportes debería ser un requisito imprescindible para que opere dicha aceptación. En particular, la obligación de publicar periódicamente estados contables, con constancia específica de todas las contribuciones recibidas del sector privado, puede ser el mecanismo específico para poner en práctica la condición referida antes.

III. HACIA LA RECUPERACION DE LA CONFIANZA EN LA ACTIVIDAD POLITICA

Las transformaciones de naturaleza constitucional y legal son de fundamental importancia para conmovier a un sistema político que funciona mal. Pero no son, en absoluto, suficientes. Porque la degradación que ha venido progresando en muchos países de la región ha trascen-

dido a dicho sistema, para afectar –como se señaló al principio– a la actividad política en cuanto actividad humana, es decir, en su papel de conducta que se practica colectivamente para intentar cambiar una realidad en un sentido y con una intensidad previamente elegidos.

Es esta una situación altamente preocupante, porque es en el ejercicio de la democracia que ha declinado la credibilidad de la política. El autoritarismo no está a la vuelta de la esquina, pero hay un peligro al menos tan grave como aquél: el deterioro de la convivencia, el vaciamiento de las conductas colectivas y los proyectos nacionales, la incapacidad creciente para actuar en la práctica con actitudes positivas para el país y sus habitantes.

Por estas razones, es necesario saber que no obstante las imprescindibles transformaciones institucionales a promover, hay una cuestión de valores y conductas humanas en juego. Valores y conductas que suponen, primero, no seguir subestimando, por sobreentendidas, convicciones que deben estar en la base de la práctica de la política como actividad humana superior y, segundo, la conciencia de que son esas conductas las que en los tiempos que corren deben ocupar el lugar del discurso.

En el terreno de los valores, ya no alcanza con levantar las viejas banderas de la libertad y la justicia. Ahora hay que hablar, sin darlo por descontado, de auténtica convivencia democrática en lugar del autoritarismo y el verticalismo; de unidad de propuestas, aun cuando aquella nazca de la diversidad de ideas, en lugar de fragmentación; de seriedad en el trabajo político en lugar de demagogia; de responsabilidad y coherencia en lugar de oportunismo de corto vuelo; de honestidad intelectual en lugar del múltiple discurso; de honradez en lugar de corrupción; de humildad en lugar de arrogancia, tanto como sea necesario para acostumbrarse a buscar y aceptar la parte de razón que siempre puede tener el que piensa distinto.

En suma, se trata de actuar en la vida para recuperar el prestigio de la política como ámbito natural de las personas que desean transformar la realidad en la que viven, sabiendo que su descrédito sólo sirve a quienes no desean que ello ocurra. Volver a tomar los puntos de referencia que anidan en los valores señalados antes, es

luchar contra las deformaciones –también mencionadas como conceptos opuestos a dichos valores– que conducen a la destrucción de la política como parte de la condición humana.

Para decirlo brevemente, se trata de una batalla, sin tregua y sin renunciaciones, por la ética.

Referencias bibliográficas

- AYALA, J., «Límites del mercado. Límites del Estado. Una revisión de los enfoques y modelos sobre el intervencionismo estatal», 1992.
- BARR, N., «The Economics of the Welfare State». Weinfeld and Nicolson, London, 1987.
- BELL, D., «The Cultural Contradictions of Capitalism», Basic Books, New York, 1976.
- BHADURI, A., «Macroeconomía. La dinámica de la producción de mercancías», *Fondo de Cultura Económica*, México, 1990.
- BINSWANGER, H.P. Y ROSENZWEIG, M.R., «Behavioural and Material Determinants of Production Relations in Agriculture», Agricultural Research Unit, ARU 5, World Bank, 1985.
- CROZIER, M., «Estado moderno. Estado modesto. Estrategia para el cambio», *Fondo de Cultura Económica*, México, 1989.
- EVENSON, R. Y KISLEV, Y., «Investment in Agricultural Research and Extension: an International Survey», *Economic Development and Cultural Change* 23, N° 3: 507–21, 1975.
- FAALAND, J. Y PARKINSON, J., «The Nature of the State and the Role of Government in Agricultural Development», 1991.
- FAO, «Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe». Informe principal, Roma, 1988.
- FIGUEROA, A., «Desarrollo agrícola en América Latina: teoría y políticas», Serie Documentos de Trabajo, N° 88, FAO, enero 1990.
- GLYN, A. Y SUTCLIFFE, B., «British Capitalism, Workers and the Profit Squeeze», Hardmondsworth, London, 1972.
- GRILICHES, Z., «Research Costs and Social Returns: Hybrid Corn and Related Innovations», *Journal of Political Economy* 66 (October): 419–31, 1958.
- HAZELL, P. B.R., «Risk and Uncertainty in Domestic Production and Prices», in J.W.Mellor and R. Ahmed (eds), *Agricultural Price Policy for Developing*

- Countries, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988.
- HIRSCHMAN, A., «The Rise and Decline of Development Economics», in *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press, New York, 1981.
- HORTON, D., «Assessing the Impact of International Agricultural Research and Development Programs», *World Development* 14, N° 4: 453-68, 1986.
- HYDÉN, G., «State and Nation Under Stress», *Forum for Utviklingsstudier*, N° 6-7, 1988.
- IBARRA, D., «Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado», *Revista de la CEPAL* N° 42, Santiago de Chile, diciembre 1990.
- KALECKI, M., «Teoría de la dinámica económica», *Fondo de Cultura Económica*, México, 1973.
- KHOLS, R.L., «Marketing of Farm Products», Macmillan, New York, 1961.
- LOWE, A., «Essays in Political Economics: Public Control in a Democratic Society», A. Oakley (ed.), New York University Press, New York, 1987.
- MADDISON, A., «Las fases del desarrollo capitalista. Unahistoria económica cuantitativa», *Fondo de Cultura Económica*, Colegio de México, México, 1986.
- MARQUAND, D., «The Unprincipled Society. New Demand and Old Politics», Jonathan Cape, 1988.
- NOVE, A., «An Economic History of the USSR», Hardmonsworth, Pelikan Books, 1988.
- OLSON, M., «The Logic of Collective Action», Harvard University Press, Massachusetts, 1971.
- REYNOLDS, L., «Economic Growth in the Third World: an Introduction», Yale University Press, London, 1986.
- ROSENZWEIG, M., BINSWANGER, H. Y MCINTYRE, J., «From Land-Abundance to Land-Scarcity: the Effects of Population Growth on Production Relations in Agrarian Economies», International Union for the Scientific Study of Population, Seminar on Population and Rural Development, New Delhi, 1984.
- SAPPINGTON, D.E.M. Y STIGLITZ, J.E., «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 567-585, 1987.
- SMITH, L. Y THOMSON, A., «The Role of Public and Private Agents in the Food and Agricultural Sectors of Developing Countries», Economic and Social Development Paper N° 105, FAO, Rome, 1991.
- STARRET, D.A., «Foundations of Public Economics», Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- STEINFELS, P., «The Neoconservatives», Simon and Schuster, New York, 1979.
- STIGLER, G., «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and*

Management Science, N° 2, 1971

TIMMER, C.P., «The Role of the State in Agricultural Development», 1991.

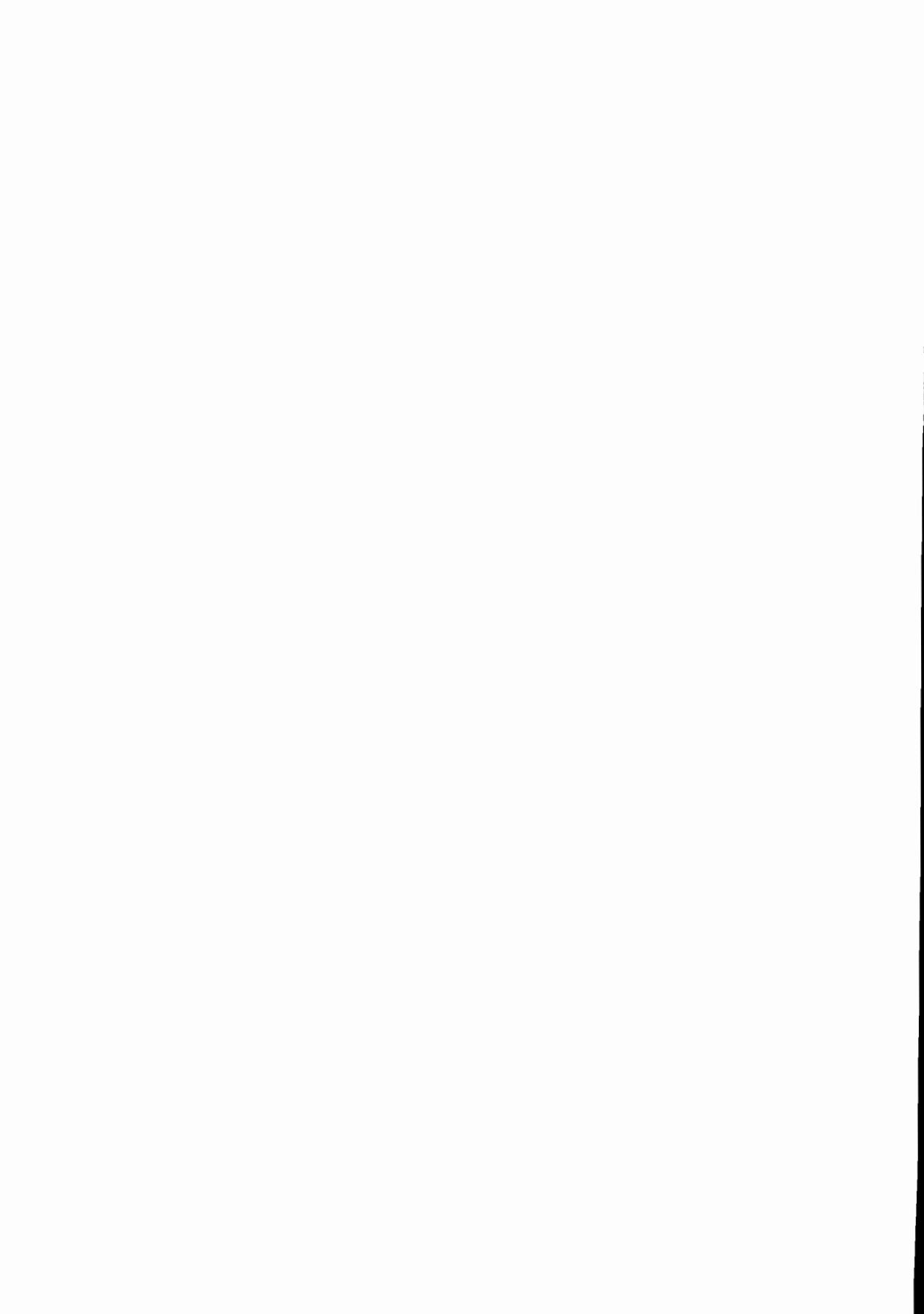
VINING, A.R. Y WEIMER, D.L., «Government Supply and Government Production Failure: a Framework Based on Contestability», *Journal of Public Policy* 10 (1): 1-22. 1990.

ZYSMAN, J., «Governments, Markets and Growth», Cornell University Press, Ithaca and London, 1983.

Mercado-dependencia

Rodolfo H. Terragno ()*

() Presidente de la Unión Cívica Radical (UCR), Argentina*



Los fenómenos políticos y económicos suelen darse, en América Latina, en forma de olas. Sin embargo, hay una resistencia a aceptar la simultaneidad de procesos nacionales como prueba de la afinidad existente entre los distintos países de la región. Cada ola es interpretada, en las naciones que barre, como un acontecimiento local, que obedece a causas endógenas y no guarda relación con acontecimientos similares que se dan entre los vecinos. Lo cierto es que los fenómenos únicos (como el del PRI o la Revolución Cubana) son raros en América Latina. Un indicio de la simultaneidad de los procesos políticos lo da el siguiente cuadro (*apellidos en orden alfabético*):

GOBERNANTES LATINOAMERICANOS DE LOS ÚLTIMOS LUSTROS

Ola de populismo autocrático (principio de los 50):

Ibáñez, Pérez Jiménez, Perón, Rojas Pinilla, Trujillo, Vargas.

Ola de modernismo democrático (fines de los 50):

Betancourt, Figueres, Frondizi, Kubitschek, Lleras, López Mateos.

Ola de democracia progresista (principio de los 60):

Belaúnde, Bosch, Frei, Illia, Paz Estenssoro.

Ola de regímenes militares (fines de los 60):

Barrientos, Castello Branco, Onganía.

Ola de izquierda nacional (principio de los 70):

Allende, Cámpora, Torres, Velazco Alvarado.

Ola de represión ilimitada (fines de los 70):

Arana Osorio, Banzer, Bordaberry, Geisel, Pinochet, Videla.

Ola de democratización (principio de los 80):

Alfonsín, Sanguinetti, Sarney.

Ola de populismo neo-liberal (fines de los 80):

Bucarán, Fujimori, Menem.

Entre los distintos exponentes de cada "ola" hay múltiples diferencias, en algunos casos bien marcadas. Lo llamativo, sin embargo, es el número de similitudes no reconocidas. Golpes de estado, guerra de guerrillas, represión ilegal, giros a "izquierda" y "derecha": todo se ha dado en más de un país al mismo tiempo.

La simultaneidad se da también en los fenómenos económicos. Nacionalización de servicios públicos, sustitución de importaciones, deuda externa, inflación, privatizaciones; en los respectivos países, suele presumirse que cada uno de estos procesos ha obedecido a causas vernáculas y no se los conecta con los que se registran en otras partes de la región.

Es lo que ha ocurrido, esta década, con la estabilización monetaria. Ocho años atrás, la inflación (fenómeno regional de los años 80) llegaba a 3.399% anual en Perú, a 3.079 en Argentina y a 1.287 en Brasil. Hoy, el último índice de inflación mensual nos muestra este panorama:

ARGENTINA	-0,1
BOLIVIA	1,0
BRASIL	0,1
CHILE	0,4
COLOMBIA	1,5
COSTA RICA	0,0
ECUADOR	1,9
EL SALVADOR	1,6
GUATEMALA	0,9
HONDURAS	1,7
MÉXICO	1,6
NICARAGUA	0,1
PANAMÁ	0,0
PARAGUAY	0,4
PERÚ	0,9
URUGUAY	2,2
VENEZUELA	4,1

Del mismo modo que la inflación de los 80 fue interpretada (en Perú, Argentina o Brasil) como un fenómeno “nacional”, la estabilización de los 90 es atribuida, en cada país, simplemente a políticas domésticas. Lo cierto es que las sociedades y las economías latinoamericanas tienen similitudes estructurales que están en el origen de la simultaneidad de fenómenos.

Una diferencia entre los fenómenos políticos y económicos es que estos últimos están más obviamente vinculados a procesos extra-regionales. Las “olas” económicas suelen ser acentuaciones (o exacerbaciones) de tendencias no exclusivas de la región. La nacionalización de bancos, industrias básicas y servicios públicos (estrategia que América Latina importó de la Europa de postguerra) fue asumida como una religión en muchos países del área. Lo mismo ha ocurrido con la privatización, importada de la Europa de los 80.

Un fenómeno nuevo, e inquietante, es la dependencia de la estabilidad política respecto del comportamiento de los mercados financieros. La sensibilidad política a los mercados es hoy un rasgo universal, pero en América Latina se da con una fuerza inusitada.

Si los índices financieros son positivos, los gobiernos gozan de un amplio margen de maniobra: su poder no sufre mella (o sufre mellas menores) aun cuando se transgrede la Constitución o altos funcionarios se vean envueltos en caso de corrupción. Los presidentes logran, inclusive, ser reelectos pese a haber sido elegidos bajo normas que impedían la reelección (Fujimori, Menem).

Si los índices financieros son negativos, los gobiernos se vuelven extremadamente vulnerables: sus cabezas pueden caer o ser enjuiciadas. En la Argentina, la hiperinflación obligó a la renuncia de Alfonsín. En Venezuela, la ruptura de la estabilidad económica condujo a la remoción de Pérez. En México, la crisis del peso derivó en el enjuiciamiento ex post de Salinas.

Los ciudadanos votan una vez cada x años. Los mercados financieros votan todos los días.

La representación de los ciudadanos, entre elección y elección, es débil. Los partidos políticos (que en muchos países del área fueron, en

períodos de dictaduras, organizaciones sin función y hasta ilegales) suelen presentarse como corporaciones cerradas, cuya principal actividad es en muchos casos la administración y solución de diferendos internos. Como, a la vez, los partidos monopolizan la representación de los ciudadanos (a punto que, cada vez más, se acepta que las bancas de los legisladores pertenecen a sus respectivos partidos) las instituciones democráticas se asemejan crecientemente a organizaciones profesionales. Las elecciones de legisladores son, en la mayor parte de los países de la región, meras opciones: los ciudadanos sólo pueden optar por un menú fijo u otro, y cada menú es preparado por un partido, generalmente, a través de negociaciones entre caudillos.

Los sindicatos, a su vez, han sido afectados por la jibarización, derivada de los cambios en los modos de producción, la caída de las barreras proteccionistas y el avance (aun en economías subdesarrolladas, como las latinoamericanas) de la era post-industrial o de los servicios. El proletariado industrial es hoy una minoría. Muchos de sus representantes arrastran, además, el desprestigio y los resentimientos a que dio lugar el excesivo poder que ejercieron cuando ese proletariado industrial era mayoría y las economías de la región eran cerradas.

Las ONG están proliferando, pero aún su influencia es escasa y los sistemas institucionales no les tienen reservado sitios desde donde esos grupos puedan participar en el proceso previo a la toma de decisiones.

La mayor participación ciudadana se da a través de los medios de comunicación, directamente o con la intermediación del periodismo. Sin embargo, los medios mismos no están exentos de influencias, tienen intereses comerciales (que no necesariamente deben ser contrarios al interés general, pero tampoco necesariamente coincidentes) y ejercen, en todo caso, una representación errática, referida por lo general a temas que conmueven o provocan una obsesión circunstancial en el gran público.

Frente a esta débil representación ciudadana, el poder económico aparece como el más influyente en las decisiones de los gobiernos. En particular, los gobernantes son cada vez más sensibles a la confianza (o desconfianza) de los inversores. Saben que, para desarrollar la economía, crear empleo y lograr mejores condiciones de vida, sus paí-

ses necesitan altas tasas de ahorro interno e inversión. El ahorro y la inversión dependen de la confiabilidad que exhiban la macroeconomía y las instituciones. Los riesgos de invertir en un país deben ser percibidos como iguales o, preferiblemente, inferiores a los riesgos de invertir en otra parte.

En el caso de las inversiones financieras, esa confianza está referida a un tiempo breve: un año, meses, días. Todo lo que necesita el inversor financiero, atraído por una coyuntura favorable, es el mantenimiento de las condiciones por el tiempo que (de producirse un cambio indeseable) le llevaría retirarse del mercado: un plazo normalmente muy breve que, allí donde no hay regulaciones legales disuasivas, puede ser de hasta minutos. Las transferencias electrónicas hoy permiten mover capitales al instante alrededor del globo.

Como en el mundo hay una alta disponibilidad de capital financiero (apta para satisfacer las necesidades de economías regularmente ilíquidas, como las latinoamericanas), y como varios países del área han sobrevaluado su moneda para estabilizarla, nuestros "mercados emergentes" se han convertido en imanes poderosos, que no se han desmagnetizado totalmente después de la crisis mexicano-argentina de 1995.

La sobrevaluación provoca déficit comerciales, que no pueden ser resueltos mediante maxi-devaluaciones (porque serían fuertemente inflacionarias), ni mediante proteccionismo (porque la OMC y los protagonistas del comercio mundial vetarían este recurso), ni mediante recesiones prolongadas y profundas (porque provocarían desempleo masivo y podrían afectar la paz social). Los gobiernos tienden, entonces, a compensar déficit de balanza comercial con flujos de capital financiero. La sobrevaluación y la acción de los propios gobiernos ayudan a mantener tasas que, en dólares, pueden ser significativamente más altas que las vigentes en los mercados de Estados Unidos y Europa.

Los países obtienen de ese modo: liquidez, reservas, balanzas de pago más favorables y mayor acceso al crédito externo. El problema consiste en que las necesidades de los inversores a corto plazo pueden ser contrarias al interés de la economía a largo plazo. Y los gobiernos están obligados a dar prioridad a las necesidades de la in-

versión "golondrina": ésa que puede partir en el mismo momento en que cambie el clima.

Para satisfacer a tal inversión, los gobiernos dan más importancia a la celeridad que a la legalidad, y con frecuencia violentan principios institucionales en el afán de mostrarse expeditivos. Por otro lado, se sienten obligados a cortar sus gastos de cualquier manera, a menudo manteniendo gasto burocrático e improductivo (cuya eliminación requeriría planes, acción sistemática y paciencia), pero anulando inversiones y desatendiendo la formación de capital humano, todo para mostrar balances más satisfactorios en el menor tiempo posible.

Se gobierna pensando en los índices bursátiles y la rueda del día en los mercados de valores. Las transacciones financieras se han convertido en un comicio cotidiano, y el escrutinio de ese comicio, el principal punto de referencia de muchos gobernantes. La dependencia respecto de los mercados financieros, en países con estructuras productivas débiles e instituciones políticas en muchos casos anacrónicas y escasamente representativas, es el principal fenómeno político de la América Latina actual.

Dada la volatilidad de esas inversiones, y los efectos secundarios de monedas sobrevaluadas y altas tasas de interés, los países del área pueden experimentar, finalmente, los mismos problemas que han tratado de evitar. Uno de ellos ya está presente en muchas de nuestras economías: recesión y altas tasas de desempleo.

El reflujo de capitales, así sea transitorio, deja a los gobiernos mercado-dependientes sin más recurso que el sobre-endeudamiento. La emisión de títulos de la deuda, cotizados en mercados internacionales, puede resolver problemas presentes, al costo de pesadas obligaciones, no renegociables, en un futuro no lejano.

La vulnerabilidad de un país que depende del capital financiero es muy acentuada. Sus instituciones políticas corren riesgo de volverse anémicas e impotentes para enfrentar una crisis sobre la cual cabe preguntarse cuándo (no si) ha de producirse.

Es necesario poner en marcha una estrategia alternativa. Quiero cerrar esta exposición con un sumario de reformas políticas y financieras que considero indispensables a fin de esa estrategia alternativa:

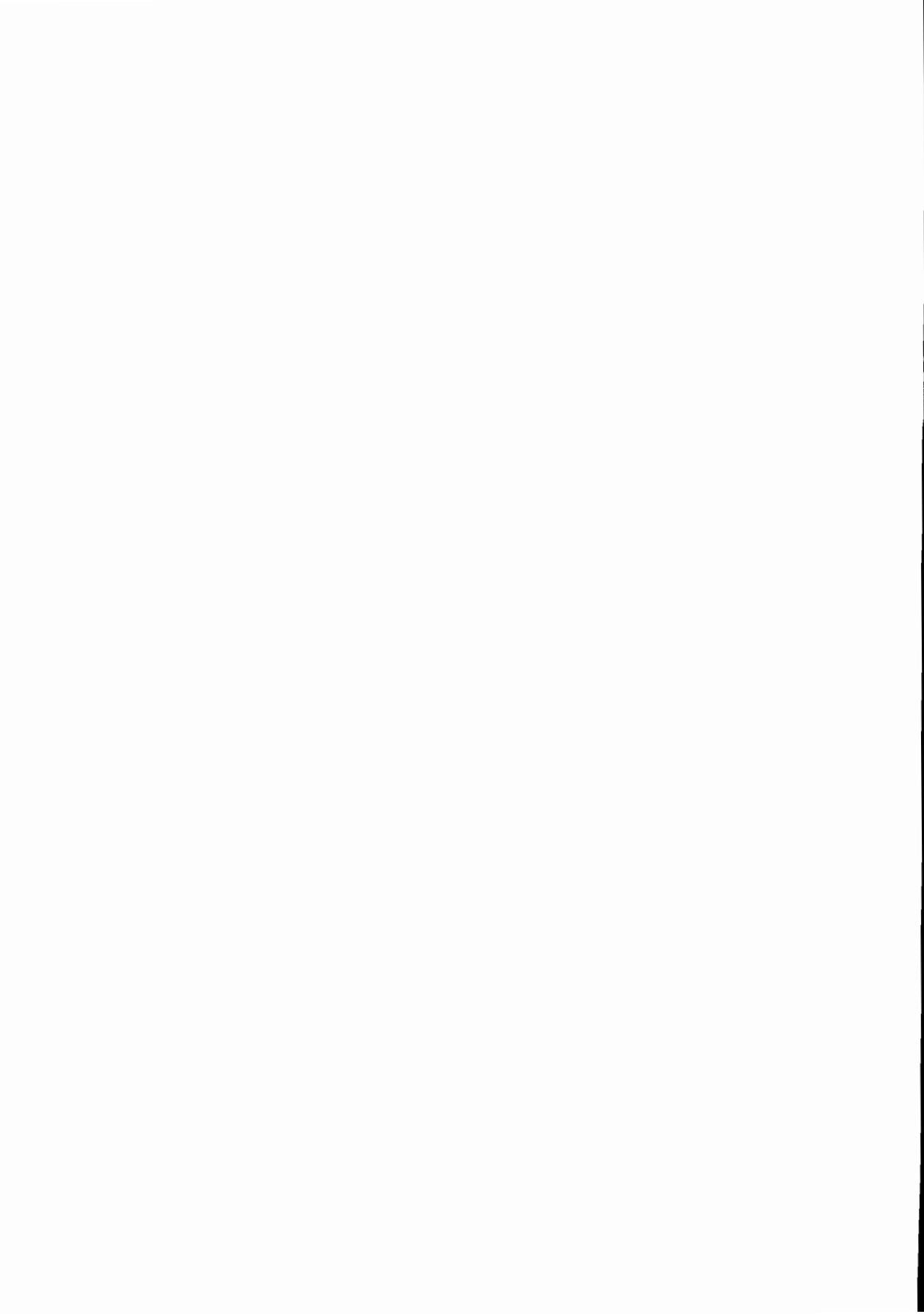
1. *Reforma política*

Partidos abiertos, con ingreso irrestricto y la posibilidad, desde el mismo momento de la inscripción, de elegir y ser elegido. Selección (de autoridades y candidatos) mediante voto universal y secreto de todos los inscriptos. Contabilidad auditada y sujeta a escrutinio público. Eliminación de todo privilegio político. Sistema mixto de representación parlamentaria: por partidos y uninominal. Revocabilidad de los mandatos. Referendos.

2. *Reforma financiera*

Estímulos al ahorro y a la inversión a largo plazo. Política industrial tendiente a orientar el ahorro y la inversión a la producción de bienes y servicios transables. Condiciones que no obstaculicen el ingreso de capital financiero pero obliguen a un tiempo mínimo de permanencia. Acción coordinada dentro del MERCOSUR (y entre MERCOSUR y otros países del área) para establecer regulaciones convergentes y evitar así una ruinosa competencia por la atracción de flujos de capital.

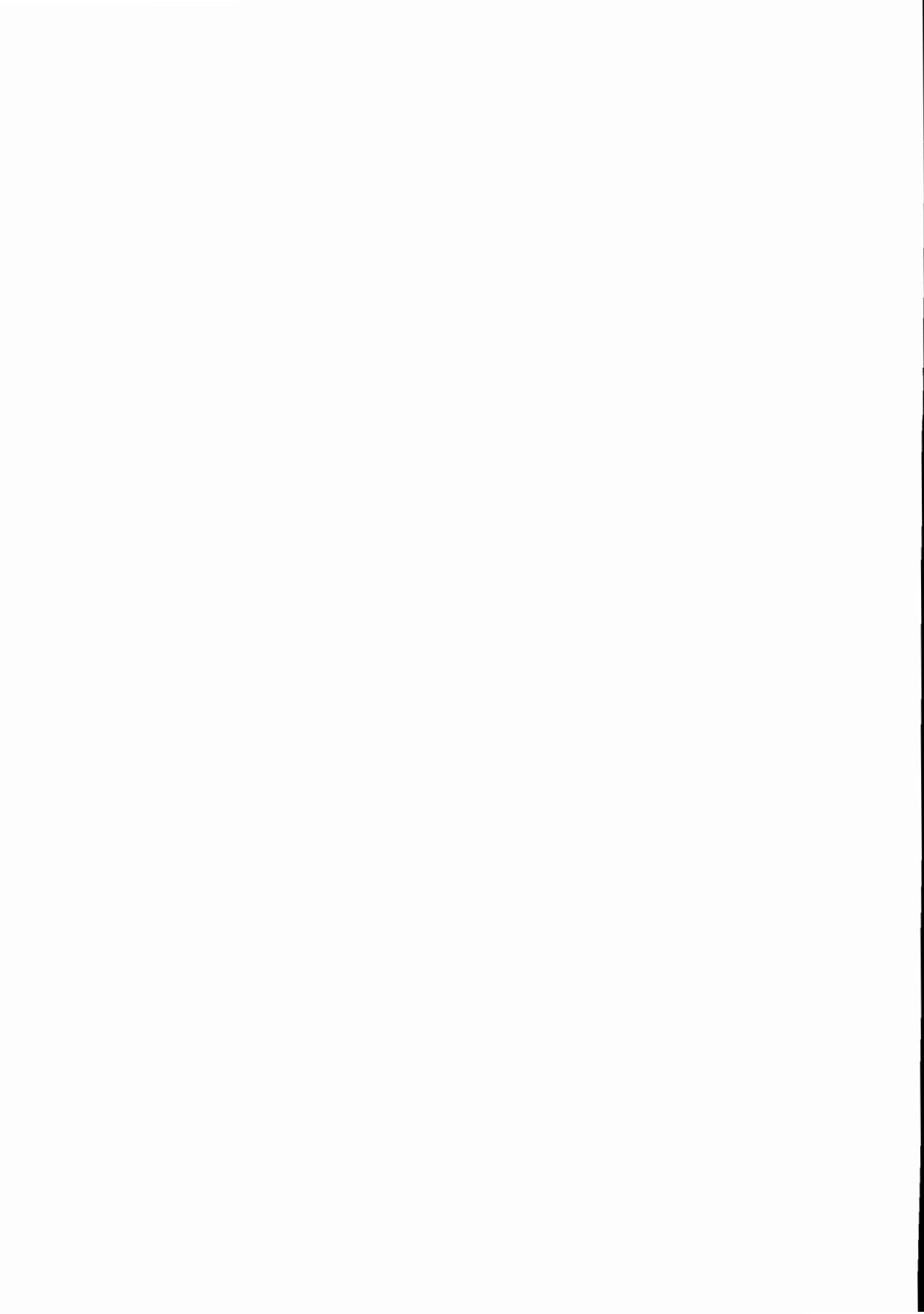
No sólo debemos reconocer la simultaneidad de los fenómenos político-económicos de la región, y aceptar que esa simultaneidad obedece a afinidades estructurales. Debemos, consecuentemente, diseñar estrategias comunes que nos permitan prevenir y corregir procesos indeseables. El debilitamiento de las instituciones políticas, unido a la vulnerabilidad de los gobiernos frente a los mercados financieros, forman una nueva y peligrosa ola que, de no ser contenida, puede afectar la estabilidad política, económica y social de América Latina.



El problema de la política
en el marco del problema
neoliberal:
reflexiones en torno
a una crisis de sentido
y de vacío del Estado

Gabriel Díaz Rivera ()*

() Coordinador de Asesores, Partido Revolucionario
Institucional, México.*



INTRODUCCION

Los escándalos políticos, las crisis de régimen, la sensación de ingobernabilidad, el desánimo colectivo y en general el sentimiento de incertidumbre política que ha invadido a la región han reflejado una problemática que rebasa los términos tradicionales de enfocar a la sociedad y al Estado en América Latina.

Desde los debates sobre la modernización, la dependencia, el surgimiento de los Estados burocrático-autoritarios, la transición a la democracia y su consolidación, parecería que se ha visto a nuestros países bajo una óptica pendular que ha ido desde el énfasis en aspectos estructurales, hasta el énfasis en los aspectos que subrayan la autonomía de los procesos políticos, particularmente en lo que respecta a la capacidad de los principales actores políticos para negociar, acordar y fundar acuerdos o arreglos que den solidez al Estado y con ello al régimen político-democrático.

Lo interesante es que la crisis de la política nos ha llevado al punto de replantear qué es lo que está fallando en los arreglos políticos que sustentan al Estado y que se han expresado en una crónica incapacidad por parte de los gobiernos para resolver problemas, para legitimarse a través de la eficacia y, por otro lado, por intensificar la crónica sensación colectiva de contar con gobiernos alejados de la sociedad.

Las reflexiones de este trabajo girarán en torno a dos grandes ideas

rectoras que se complementan entre sí y que parten del hecho de que la crisis de la política se vincula con:

a) Una crisis inédita del Estado qua Estado que se refleja en una especie de vacío estatal incapaz de conducir los asuntos públicos con la certidumbre y eficacia que la sociedad demanda y en la crónica descomposición de los arreglos políticos fundamentales expresados en corrupción, crisis de credibilidad y falta de liderazgos capaces de re-institucionalizar los pilares políticos de la sociedad.

b) Un problema de la cohesión política de nuestras sociedades en el marco de una tensión estructural derivada de la aplicación de modelos neoliberales en regímenes cuya estabilidad se debió a arreglos con una racionalidad distinta (estatista-populista-corporativista), vista con toda claridad en el caso de México y cuyo sistema político me servirá de referencia en la segunda parte de estas reflexiones.

EL VACIO POLITICO DEL ESTADO Y LA CRISIS DE LA POLITICA

A diferencia de las crisis tradicionales del Estado referidas en la literatura como crisis fiscal (O'Connor), crisis de hegemonía, (Gramsci y sus seguidores), problemas de legitimación (Habermas) y cuyo centro de reflexión era una problemática que trataba de esclarecer la racionalidad, los contenidos, el carácter y las relaciones del Estado con la sociedad, lo que enfrentamos ahora es una problemática cualitativamente distinta y yo diría hasta surrealista: dónde está el Estado, dónde está el contenido que se demanda desde la sociedad. Ya no se trata de discutir sobre mecanismos complejos de reproducción del poder, de identificar contradicciones estructurales de sistemas económicos o de apoderarse del Estado para cambiar estructuras sociales. Se trata de encontrar un sentido que ubique al gobierno y sus ciudadanos en una perspectiva desde la que se pueda discutir con claridad y lucidez cuál es el rumbo que están siguiendo nuestras sociedades y qué podemos hacer para guiarlo hacia las expectativas de las mayorías.

Hablar de la crisis del Estado es hablar de una gama de indicadores

que nos ilustran el grado de desgaste de los procesos políticos: desde el derecho a tener el monopolio de la violencia legítima –que todavía en países como México, Colombia y Perú no se cumple del todo con diversas variantes– hasta la incapacidad para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos como la seguridad y el bienestar colectivo.

Hablar de la crisis de la política, vinculada a la crisis del Estado, es hablar de un proceso degenerativo en que la política se enfoca a procesos, conflictos y problemas relacionados con el modo como se ejerce el poder (corrupción, impunidad), con la discusión de las mismas reglas de organización del poder político (reformas a leyes electorales, a la constitución), o con modificaciones que replantean el rol del Estado en la economía (privatizaciones), todo lo cual aleja al ciudadano tanto de sus mismos representantes, como de la política en sí misma, al hacerla de facto ininteligible. Los ciudadanos intuyen y diagnostican la situación que se vive con base en los saldos del antes y el después, mientras que los procesos políticos siguen su curso evidenciando pugnas, desacuerdos y conflictos de intereses.

El vacío estatal surge entonces como resultado de un proceso de desgaste en que los acuerdos políticos fundamentales no pueden derivar una dinámica política capaz de resolver los problemas fundamentales que la sociedad demanda. En mayor o menor medida, dependiendo de las condiciones de cada país, la gente se pregunta dónde está el Estado para combatir a la delincuencia, al narcotráfico, a la creciente demanda de servicios de salud, en la generación de empleos, en el mejoramiento del nivel de vida. De hecho, se identifica la presencia del Estado, su accionar, como contrario a los intereses de la población ya sea por los abusos de los cuerpos policíacos y de seguridad, por los altos impuestos, por la calidad de los servicios ofrecidos.

En esta lógica, los gobiernos se ven atrapados en un círculo vicioso del que no pueden salir porque los márgenes de maniobra no se lo permiten (falta de recursos y presupuestos, respeto a ciertos acuerdos políticos que previenen la toma de decisiones, condicionantes financieras del exterior) y porque la misma dinámica política exhibe la impunidad y corrupción de los políticos y autoridades.

De aquí que la crisis del Estado se asocie con una tensión estructural entre modelo económico y apoyo social, y en la crisis de representación política. Esta crisis se ha hecho patente en el desgaste de los sistemas de partidos, en cuanto articuladores de demandas sociales y vehículos que sustituyen o ratifican a conductores de la política nacional y local.

Uno de los reflejos más notables del desgaste de los sistemas de representación se manifiesta en el cada vez más frecuente fenómeno de la llegada de no políticos a los cargos públicos, en particular alcaldes, gobernadores y presidentes, cuyo ejercicio político en ocasiones termina por alienar más a la sociedad, intensificando el rechazo a la política como actividad que regula la conducción y orientación de la sociedad.

En el actual momento histórico y político, donde la fragilidad de nuestras democracias exige que se fortalezcan las instituciones políticas para prevenir que fuerzas e inercias político-económicas debiliten los acuerdos sobre los que se sustentan nuestros regímenes, en este preciso momento, somos testigos de sistemas de partidos poco sólidos para consolidar la democracia.

Entre liderazgos mesiánicos y neopopulistas, entre la ausencia de alternativas viables al modelo económico dominante en la región y ante la búsqueda por capitalizar el antigobiernismo que los impulsen a la toma del poder, nuestra región ha empezado a padecer los efectos de la desilusión, el cansancio y hasta el desánimo. ¿Cómo hacer política, o mejor aún, cómo revitalizar el quehacer político de modo que sea posible darle el sentido que demandan nuestros tiempos? La respuesta va más allá de cuestiones estratégicas o de sofisticada mercadotecnia política, porque la superación de la crisis de la política pasa necesariamente por una reforma del Estado que sea capaz de recomponer el funcionamiento de las instituciones a lo largo de tres grandes vías: eficacia, apego a la legalidad y contrapesos (checks and balances) en la organización del aparato político. Sólo éstas pueden ser las respuestas a la ineficacia, la corrupción y la impunidad, tres de los males que han llevado al vacío del Estado desde la perspectiva de la sociedad.

La crisis de la política tiene también un sustento estructural que amenaza todavía más al sistema de representación porque refleja una

tensión de fondo entre la lógica y racionalidad de un modelo económico que para efectos de abreviación llamaré “neoliberalismo”, que busca garantizar la viabilidad económica de nuestros países en el contexto de la globalización, pero que en la práctica resulta excluyente porque sólo puede incorporar a los sectores medios ilustrados y del gran capital, que no son cabalmente representativos de la base social y política de regímenes que supuestamente trabajan para cumplir las expectativas de las mayorías: mejorar condiciones de vida, de bienestar, de empleo, por no hablar de las demandas de carácter puramente estatal a las que hacía referencia más arriba.

Esta crisis de la política puede entenderse mejor si nos detenemos a analizar el problema de la cohesión política que se busca consolidar en los nuevos esquemas económicos predominantes.

EN BUSCA DE LA NUEVA COHESION PARA EL NUEVO MODELO: LOS PELIGROS DE LA EXCLUSION POLITICA EN EL NEOLIBERALISMO

La tensión entre modelo económico-exclusión social-erosión de apoyo político, se refleja en los debates sobre la pobreza, el deterioro de niveles de vida, opciones viables para el crecimiento en el contexto de la globalización, y en la necesidad de fortalecer la democracia con un sentido y orientación social.

Una de las grandes ironías de esta década es que la recuperación económica de la región, cuando menos en relación a la década pasada, coincide con la tendencia a la baja de valores como legitimidad, credibilidad y apoyo político a los regímenes democráticos. Tres presidentes democráticamente electos han sido desplazados del poder (Collor, C.A. Pérez y Bucaram), dos lograron con éxito reelegirse al modificar la constitución de sus respectivos países (Fujimori y Menem), al tiempo que son fuertemente criticados por sus programas económicos, otro intenta seguir el mismo camino (F. H. Cardoso) y en Paraguay se registró una fuerte tensión política entre el Presidente y el Jefe del Ejército, por sólo referirme a los casos más conoci-

dos y tratados en la prensa internacional.

México es un caso ilustrativo si atendemos al auge y caída del proyecto modernizador del salinismo. La crisis de 1982, marcó el inicio de la era predominantemente "tecnocrática" de nuestros gobernantes, y fue traumática por tres grandes razones.

Primera, porque quedó en evidencia la inviabilidad, o si se quiere, el agotamiento, de un modelo estatista. Segunda, porque el impacto político de esa crisis llevó a las élites empresariales, y a amplios sectores de la clase media y popular a la necesidad de democratizar un régimen cuyas decisiones eran tomadas prácticamente por un solo hombre, el Presidente de la República, al no existir una división efectiva de poderes en el país. Tercera, porque las experiencias de ajuste económico y de aplicación de una nueva racionalidad económica, iban a estar sustentadas en el viejo aparato político que por décadas había servido a otra racionalidad, a la lógica de un Estado intervencionista, cuyo modelo económico se orientó a industrializar un país que agotó sus vías cuando el contexto internacional sacudió sus cimientos internos.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) el gasto social decreció en términos reales, tuvimos los niveles de crecimiento más bajos de la era postrevolucionaria, al tiempo que se hicieron pagos por concepto de intereses de la deuda externa por más de 60 mil millones de dólares, cuando la deuda superaba los 100 mil millones. La carga económica se complicó con la política: los efectos del terremoto de 1985 en la ciudad de México dieron lugar a la movilización y organización de grandes grupos de población que serían la semilla de un nuevo partido político, las tensiones electorales en estados del norte del país, industrializados y con fuerte presencia de clases medias, y la disidencia interna en el Partido Revolucionario Institucional en el poder que alumbraría la escisión de personajes importantes que terminaron adhiriéndose al actual Partido de la Revolución Democrática. Todo ello transformó el rostro político de un país cuya gobernabilidad y certidumbre política llegaron a ser motivo de culto en muchos regímenes autoritarios.

En las elecciones presidenciales de 1988, el PRI obtuvo poco más de 9 millones de votos, de un padrón electoral de 32 millones. El esta-

do de la Federación con mayor votación priísta ese año fue Chiapas; resulta paradójico que, a estas alturas de la historia, el conflicto entre la guerrilla y el gobierno lleva más de 3 años en ese estado.

En México, la aplicación de un modelo neoliberal coincidió con dos grandes presiones políticas: la democratización de un régimen que nació como la obra política de generales victoriosos de la revolución, que a cambio de democracia ofrecieron estabilidad con crecimiento económico, y la necesidad de garantizar la unidad de la clase política ante la aplicación de un modelo "modernizador". Todo ello sobre bases políticas premodernas.

Las presiones democratizadoras se han manifestado en las numerosas reformas electorales que hemos tenido desde 1989 (van 5), en el avance que la oposición de izquierda (PRD) y derecha (PAN) han tenido en estados y municipios de todo el país, en la presencia de una prensa cada vez más libre, pero también cada vez más irresponsable o poco seria en cuanto a su rol en el proceso político. La necesidad de garantizar la unidad de la clase gobernante se ha hecho patente en los esfuerzos por recomponer la relación entre el Presidente actual y su partido después que durante el sexenio de Salinas no sólo se tomaron decisiones que abiertamente afectaron al PRI para salvar la imagen y gobernabilidad del país, sino que se registraron asesinatos políticos que hoy día todavía forman parte de la agenda nacional y cuya investigación tiene el potencial desestabilizador que conformaría un ambiente propicio para fortalecer a los duros contra los reformistas del gobierno.

El panorama político se complica cuando se hace evidente que la modernización es básicamente un proyecto vertical, impuesto desde arriba, sin el consenso de los partidos, incluido el propio PRI, encargado de defenderlo en el Congreso frente a las críticas de sus detractores, y con un fuerte costo social que trata de atemperarse con instituciones cuyo origen proviene de acciones del régimen revolucionario. De este modo, los instrumentos del Estado populista son ahora utilizados por la moderna tecnocracia para continuar legitimando a un régimen con fuertes tensiones internas.

El resultado ha sido la coexistencia de lo moderno y lo

premoderno en nuestro país. La inclusión política se ha visto amenazada con un proyecto económico que para legitimarse, en la era del Presidente Zedillo, ha recurrido a un compromiso con la democratización de un régimen, cuya organización del poder político excluía la democracia en favor de un arreglo político que favorecía la estabilidad.

En este contexto, se ha hecho evidente la necesidad de un nuevo arreglo social que responda no sólo a la inclusión política de los desplazados, de los que no tienen cabida en el tren de la modernidad, sino que también redefina las relaciones entre el gobierno y la sociedad en términos más transparentes y eficaces. De este modo, si el gobierno enfrenta un problema de credibilidad, se tiene que partir del supuesto que para resolverlo debe adaptar el discurso político con acciones que efectivamente transformen los ámbitos que son motivo de distanciamiento con el gobierno. La reproducción política exige la construcción de nuevas interlocuciones entre partidos, sociedad y gobierno que superen el desencuentro que el pueblo ha tenido con la política. Ese desencuentro, patentado en el rechazo a la corrupción, el desprestigio de la actividad política y la falta de credibilidad, ha llevado incluso al inconsciente colectivo a ubicar el Estado (o el gobierno) como un mal innecesario (no necesario como lo plantearon los clásicos de la política), en el sentido de que su existencia como tal no reporta beneficio alguno, al ser identificado como el origen de todos los males y la solución de ningún problema.

Este desencuentro con la política parecería que de hecho ha marginado a la democracia en términos de su importancia o de su valor político. Tal vez el hecho de que la transición en México no se visualiza en términos del rígido contraste régimen militar-régimen civil democrático, sino más bien como régimen civil de partido-Estado (con libertades políticas no muy propias de regímenes autoritarios típicos) hacia un régimen democrático; o quizás por el hecho de que se sigan valorando muy positivamente las instituciones sociales del régimen post-revolucionario (cuyos mecanismos clientelares al menos llevaron a satisfacer demandas básicas de la población en un grado que hoy se extraña). Todo ello puede llevarnos a pensar que a la democracia, como

cultura política, todavía le falta echar raíces en la población, a pesar de los avances electorales de la oposición.

El hecho es que en las encuestas realizadas en el país queda en evidencia el apoyo de la población a los ideales democráticos, pero queda clara la idea de contar con un Estado fuerte que se ocupe del bienestar de sus ciudadanos, que cumpla con eficiencia sus programas, que atienda demandas y necesidades. En un país donde el Estado fuerte significó estabilidad, pero no democracia, donde los partidos avanzan sobre la ola del antigobiernismo, más que sobre la ola de las ofertas alternativas a las existentes, en donde la franja de los indecisos o sin partido es cotidianamente muy alta en relación a las encuestas aplicadas en otros países (es normal que se reporte entre 30 y 40% de indecisos en el contexto de campañas políticas) ¿puede generarse la cultura política que exige la aceptación del modelo modernizador?

La vinculación de un Estado eficiente con los valores democráticos de una sociedad tradicionalmente dominada mediante esquemas corporativistas, pero que ha dado muestras de "ciudadanizarse", es una conexión crucial para el éxito de la transformación económica y política del país. Enfrentar paradojas como el querer limitar al Estado y al mismo tiempo reclamarle que atienda múltiples necesidades y demandas, que proporcione todos los bienes y hasta que se haga cargo de la conducción y el rumbo de lo público, nos lleva a la necesidad de revalorar en el ciudadano la política como actividad profesional necesaria.

De la crisis financiera de 1994 se desprendió también la paradoja que enfrentó el actual gobierno luego de que el Dr. Zedillo contó con la mayor legitimidad democrática desde la elección del Presidente Madero en 1911, pero que con motivo del fuerte desgaste social y político que trajo consigo la crisis, tal legitimidad parecía perderse durante los dos primeros años de su administración. Ahora que la oposición en México tiene la oportunidad histórica de gobernar al país, que las condiciones de competencia político-electoral han incidido en la formación de un ambiente político más transparente y democrático, es cuando también desde ahí se añora a un gobierno fuerte, consolidado, capaz de enfrentar la crisis y de conducir los destinos políticos de un

país cuya agenda incluye: consolidar la democratización, mantener un crecimiento sostenido, enfrentar el problema de la guerrilla, soportar la reacción de los sectores duros dentro del PRI, combatir con eficacia al narcotráfico, mantener una relación con los Estados Unidos a la altura de los requerimientos de la soberanía, etc.

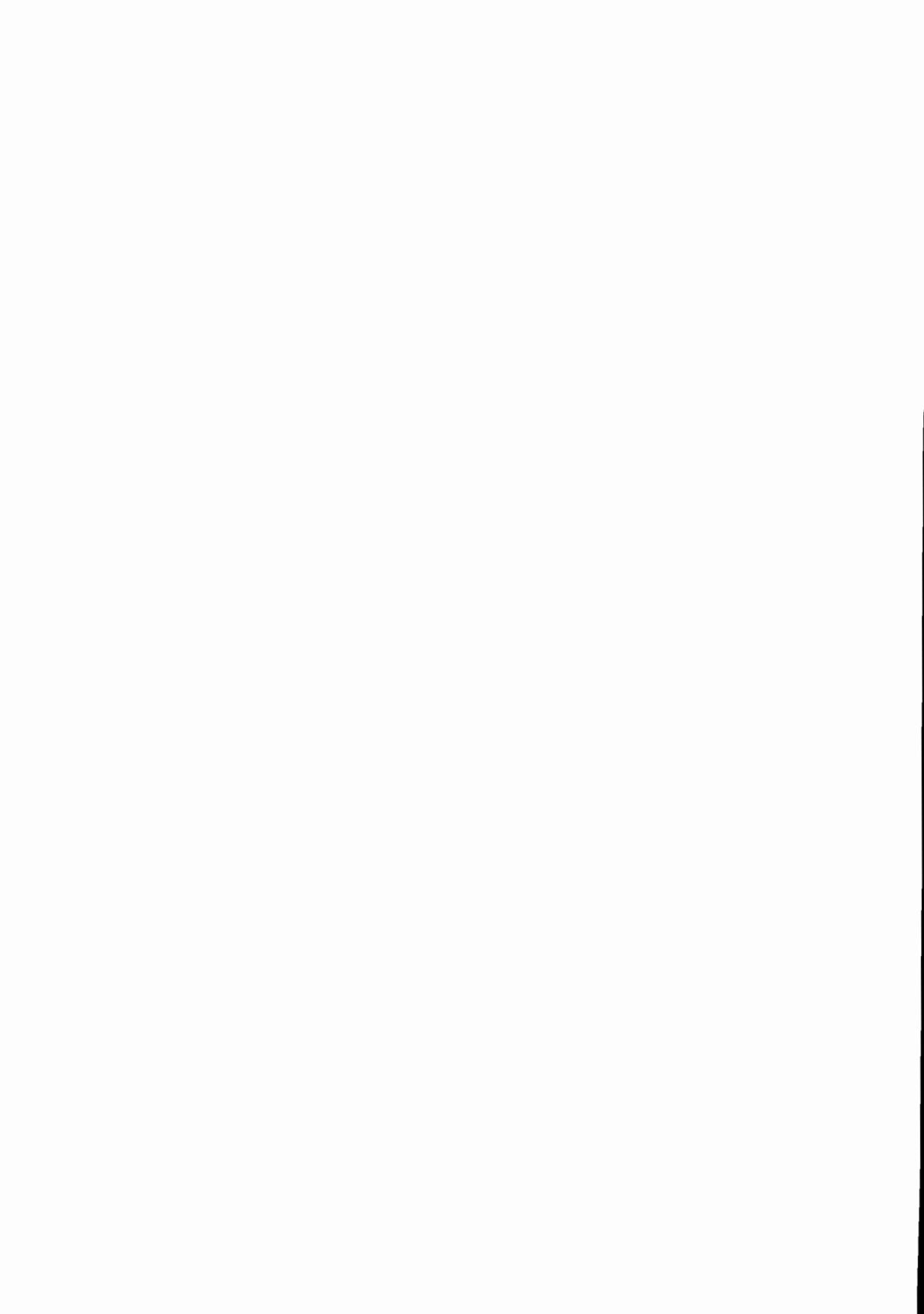
En ocasiones se tiene la impresión de que la oposición ya se siente lista para asumir el poder y enderezar y corregir los errores, resolver los problemas, atender las demandas. Sin embargo, la experiencia en algunos estados de la República donde la oposición ha gobernado (sólo el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática todavía no gana algún estado) no nos indica que los cambios sean rápidos o inmediatos con el arribo de la oposición. En otros momentos, parecería que la agenda y los problemas son tan complejos que la oposición prefiere ganar más tiempo para que el gobierno sienta las bases, o tome las decisiones que hayan que tomarse y llegar al poder lo menos desgastado posible. Llegar por la democracia al poder no va a ser la medida del éxito, sino ser capaz de formular alternativas viables que logren significar el cambio de la situación existente en algo tangible y real. Hacer esto es mucho más difícil y me temo que tendrán que seguir apostando a la cohesión política de un régimen que, si bien ha mostrado señas inequívocas de desgaste, todavía es capaz de proveer cuotas de legitimidad en un momento en que sin ellas no se garantizaría la gobernabilidad del país.

En la medida en que México y los demás países de América Latina sean capaces de articular una respuesta a los desafíos de la globalización, de la inclusión política y social en sus proyectos modernizadores, de consolidar sus regímenes democráticos, de enfrentar la desigualdad social, en esa medida se puede decir que el Estado será viable como agente político que sustenta la cohesión de los arreglos entre actores, partidos y sociedad. Pero ese Estado exige que el poder ejecutivo, el parlamento y la burocracia, se articulen de tal modo que de su dinamismo no surja sino eficacia y que refleje los valores que nuestros pueblos siguen reconociendo como la guía que le debe dar sentido a la política.

El futuro ya no es
lo que era antes:
el nuevo sentido del cambio

Gustavo Fernández Saavedra ()*

() Ex Ministro de la Presidencia, Bolivia*



*O no entendemos lo que está pasando
o ya pasó lo que no estamos entendiendo...*

La reforma del Estado es el gran tema de este tiempo. Se ha venido ejecutando prácticamente en todos los países de América Latina, con prioridades y ritmos diferentes. En efecto, ya se aplicaron o se encuentran en plena aplicación a lo largo del Continente, el ajuste monetario, la reforma fiscal, la reducción del déficit presupuestario, la apertura comercial, la liberalización financiera, la privatización y reforma del sistema de pensiones, la reforma electoral, la reforma educativa, la descentralización y la reforma del Poder Judicial.

El análisis de esas transformaciones adolece frecuentemente de dos deficiencias. Se las suele presentar como un proceso estrictamente nacional, dependiente de la decisión de un hombre iluminado, adelantado a su tiempo (Salinas de Gortari, Menem, Fujimori) o como una hipótesis, todavía en el tablero de dibujo. La carencia es todavía mayor cuando se trata de describir los problemas actuales de las sociedades latinoamericanas y de explorar el sentido y las prioridades del cambio, de aquí para adelante.

Por eso, una vez que ya ha transcurrido tiempo suficiente como para ensayar un arqueo de las consecuencias iniciales de las nuevas políticas, en la primera parte de este trabajo, procuraré identificar los puntos frágiles y las fuentes de conflicto de esos cambios, en el marco más amplio de la perspectiva latinoamericana, con la intención de reunir elementos que justifiquen los planteamientos de los siguientes capítulos, relacionados con la reconstrucción del Estado y la reforma del sistema político.

1. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA

1.1 *La reforma económica*

En el lado positivo de la reforma económica tienen que registrarse varios datos importantes.¹ Los que más frecuentemente se destacan son los que subrayan que la tasa de inflación de América Latina se redujo de 390% en 1994 a 26% en 1995 y a 22% en el primer semestre de 1996, situándola en el nivel más bajo desde 1972. Se recuerda, también, que se acentuó la presión tributaria –que se ubicó en un rango de 15% a 20% del producto en más de la mitad de los países de la región– y que ese hecho contribuyó en gran medida a la disminución del déficit fiscal y al equilibrio macroeconómico. Por cierto no se pasa por alto que los países de América Latina ampliaron su acceso al mercado mundial del dinero y que la afluencia total de capitales se aproximará a los cincuenta mil millones de dólares, en 1996, casi el doble de la registrada en 1995. Finalmente se anota el notable ritmo de expansión de las exportaciones latinoamericanas, que de 146.2 mil millones de dólares en 1992, sumaron 245.8 mil millones en 1995.

Los defensores del modelo sustentan su optimismo en esas cifras. Sin embargo, el comportamiento de otras variables macroeconómicas, como el empleo, el ahorro, la inversión y la distribución del ingreso, no justifica explosiones de euforia. Comencemos por el deterioro del mercado de trabajo, reflejo de las conocidas dificultades del modelo para crear nuevas ocupaciones, aquí y en otras latitudes del mundo. La tasa de desempleo urbano abierto pasó de 7.0% en 1992 a 9.4% en 1995 y 10.1% en el primer semestre de 1996, para los siete países más importantes de la región. Al mismo tiempo se agravó el problema del subempleo, como se demuestra en los casos de Argentina y Colombia, en los que la masa laboral subutilizada en situó en rangos próximos al 13%. En ese escenario, la informalidad y el trabajo por cuenta propia, antes que manifestaciones pasajeras de la crisis, han terminado por con-

¹ CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 1995-1996, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Septiembre de 1996.

vertirse en características constantes de la economía regional.

La crisis financiera mexicana no sólo contrajo por un tiempo el flujo de recursos externos, sino que trasladó súbitamente la atención de los analistas y *policy makers* a una de las deficiencias principales de la economía regional. De pronto, todos se apercebieron que la tasa de ahorro nacional en América Latina había disminuido de un monto equivalente al 25.8% del PIB regional, en 1980, al 18.8% en 1995 y que así no era posible pensar en tasas de crecimiento más ambiciosas. Claro está que, en esas condiciones, la tasa de inversión tampoco podía ser muy alta y eso fue lo que ocurrió en efecto. La inversión de América Latina –del 21% del PIB en 1995– llegó a uno de sus niveles históricos más bajos y apenas admite comparación con la de otras regiones del mundo. Esa situación se explica, entre otras cosas, por la contracción de la inversión pública en infraestructura, sobre todo en carreteras, energía y agua potable, secuela, a su vez, del proceso de privatización.

Finalmente, aunque la composición de la deuda externa es diferente y la relación entre deuda y exportaciones es ahora menor que en la década de los ochenta, su monto total, que supera los 620 mil millones de dólares, pone en evidencia la notable dependencia de la región del ahorro externo y su vulnerabilidad a los cambios en el mercado financiero internacional.

La exasperante lentitud del crecimiento de las economías latinoamericanas es el fruto natural de la concurrencia de esos factores. Salvo la notable excepción de Chile y, ocasionalmente, la del Perú en 1994, el ritmo de expansión económica de los países latinoamericanos puede calificarse de insuficiente y mediocre. En 1995, el producto por habitante en América Latina disminuyó en 1.5% y el PIB creció –si así se puede decir– en 0.4%. Las perspectivas de 1996 son mejores, ya que se estima que el PIB regional aumentará en 3%, pero, aún así, está muy lejos de las tasas de 6 o 7% que los expertos consideran indispensable para romper la caparazón de la pobreza extrema. Para peor, ya no se puede invocar el temor a la hiperinflación o recurrir a los fantasmas de los ochenta, para tranquilizar a una población cada vez más inconforme e inquieta.

Es que, además, no se puede ocultar que los resultados positivos de la reforma económica beneficiaron a pocos y los negativos afecta-

ron particularmente a los sectores menos favorecidos de la población. La tendencia a la concentración de la riqueza se acentuó, como lo prueban los casos de Brasil y México. La mitad más pobre del Brasil recibía en 1960 el 17.7% del ingreso nacional. En 1990 esa participación se había reducido al 10.4%. Algo semejante ocurrió en México. Entre 1982 y 1992 la participación de ese mismo cincuenta por ciento de la población en el ingreso nacional disminuyó del 20.7% al 18.4%. De forma paralela, el ingreso del diez por ciento más favorecido aumentó del 32.7% en 1984 al 38.1% en 1992.² A comienzos de los años noventa cerca de doscientos millones de latinoamericanos –46% de la población total– no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que cerca de cien millones –22% de la población– se encontraban en situación de extrema pobreza. La CEPAL registra esa realidad en la fría elaboración de su lenguaje técnico, “vista la región en su conjunto, los progresos en cuanto a la reducción de la pobreza fueron muy moderados y *no bastaron para retornar a los niveles alcanzados a finales de los años setenta*”.³

Claro está que la gente que sufre esa realidad la percibe de manera mucho más directa que aquellos que la examinan desde una cierta distancia. Y no tiene dudas. La encuesta sobre Seguridad Humana en Bolivia⁴, de 1996, indica que para el 92% de los bolivianos, la gente rica (42%), los políticos (37%) y los empresarios (13%) son los principales beneficiarios de la democracia y la economía de mercado.

La sensación de que *algo no está bien*, que tanto atormenta a los ministros de economía, también se refleja en los sondeos de opinión. En Bolivia, el 44% de los entrevistados piensa que el país empeoró en los últimos diez años y apenas el 19% encuentra que mejoró. La valoración negativa es predominante y es particularmente rotunda respecto del empleo y los ingresos. El 54% está convencido que la situación se deterioró en esos dos rubros.

² JORGE G. CASTAÑEDA, *The Mexican shock*, The New Press, New York, 1995.

³ CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, 1996, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1996.

⁴ PRONAGOB. ILDIS. PNUD, *La Seguridad Humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy*, La Paz, 1996.

La gente tampoco admite que la estabilidad macroeconómica haya traído seguridad económica. Distingue bien ambos conceptos y sabe, por experiencia directa, que los primeros resultados de la estabilidad macroeconómica –desocupación, pérdida del poder adquisitivo del salario, informalidad– han causado mayor *inseguridad*. No la convencen de la estabilidad, porque no la encuentra en sus trabajos, en la educación de sus hijos, en el cuidado de su salud. Allí, en esas categorías, todo es inestable. El ciudadano asocia estabilidad económica con empleo seguro. Pero la característica básica del nuevo sistema productivo es, precisamente, la extrema movilidad de la mano de obra, la brevedad creciente del ciclo de vida de los productos, la innovación constante y, en consecuencia, los mercados laborales flexibles, la desocupación y la reducción del valor de los salarios.

Podría decirse, sin exagerar, que la inestabilidad social, en su forma actual, ha sido uno de los primeros frutos de la estabilidad macroeconómica y eso explica el sentimiento generalizado de incertidumbre y de inseguridad a lo largo y ancho del Continente. Aquí terminaría el recuento de las reformas económicas y de sus consecuencias, pero no resisto la tentación de agregar un dato más. Los sectores marginados de la población reaccionan cada vez con mayor violencia para reclamar sus derechos o simplemente para encontrar un lugar bajo el sol. En Potosí, en Bolivia, el 28% de los entrevistados declaró esa intención, de manera explícita. Y el continuo incremento de los índices de criminalidad en las grandes urbes de América Latina recuerda hasta qué punto esa intención se puede concretar en acción directa.

1.2 *Las reformas institucionales y sociales*

Es temprano todavía para emitir un juicio sobre las reformas institucionales y sociales, destinadas a producir resultados en el mediano y largo plazo. Hay, sin embargo, algunas cosas que están a la vista. No cabe duda, por ejemplo, que el sistema democrático llegó para quedarse. Como se verá más adelante, esa forma de gobierno está plagada de vicios y problemas, pero la voluntad general de la ciudadanía es la de encontrar soluciones efectivas a esos obstáculos, antes que retornar a

regímenes autoritarios. Desde luego, el grado de respaldo popular a la democracia varía en los distintos países de la región, pero siempre se sitúa por encima del setenta y cinco por ciento de los encuestados. En ninguno de ellos se descubre un mínimo sustento a una opción militar o autoritaria. De la misma forma, se respetan los derechos de expresión y asociación de la ciudadanía y las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos son cosa del pasado, pese a que persisten atentados contra esos derechos, en particular en los países que todavía confrontan la acción de grupos armados irregulares o en los que el narcotráfico ha sentado plaza. Las sociedades latinoamericanas son razonablemente libres y democráticas; mucho más libres y democráticas, en todo caso, que en la década de los años setenta. Se puede decir sin muchas vacilaciones que, contra viento y marea, la transición de América Latina de la dictadura a la democracia concluyó exitosamente.

Pasemos revista, rápidamente, a la situación de algunas de esas reformas.

En primer término, *la reforma de la educación*. Todos los países de la región, por separado o en conjunto, han declarado su propósito de poner en práctica una profunda reforma de la educación en América Latina. Con las naturales diferencias de énfasis, coincidieron en un diagnóstico sombrío. La educación básica es de muy mala calidad, la tasa de deserción es intolerablemente elevada y la cobertura del servicio está lejos de ser universal, con las mujeres como sinónimo de postergación, sobre todo en los países con un fuerte contingente indígena. Las deficiencias en la formación y la extrema politización del magisterio, por otro lado, han corroído el prestigio y el valor social de los educadores. Hay una pésima asignación de los recursos que la sociedad destina a la educación. Una buena parte del presupuesto asignado a la educación sigue siendo, por regla general, en la realidad, ya sea un instrumento al servicio del clientelismo político o un sistema encubierto de seguro de desempleo. Los maestros son tan mal pagados, que se puede aplicar aquí el viejo cuento soviético: el Estado hace como si pagara y los maestros hacen como si trabajaran.

La mayoría de las reformas educativas aplicadas en América La-

tina, en los ochenta y principios de la presente década, fueron subproducto de los procesos de ajuste estructural. Se propusieron, en consecuencia, reducir el gasto del gobierno central en educación y, simultáneamente, quebrar el poder de los sindicatos de maestros, que dificultaban severamente esa posibilidad. El camino escogido para ese efecto fue el de la descentralización educativa, que supuestamente reduciría el tamaño de la burocracia del gobierno nacional y, al propio tiempo, transferiría a los gobiernos locales la responsabilidad de la administración educativa y aumentaría la presión para que recaudara localmente una porción creciente del costo financiero de la educación así descentralizada.

Salvo excepciones, el remedio parece haber sido peor que la enfermedad. Las leyes de reforma educativa encontraron, como era de esperarse, una feroz resistencia de los sindicatos del magisterio y de importantes sectores sociales y sólo lograron imponerse al costo de confrontaciones sociales graves, que dañaron severamente la posibilidad de crear consensos nacionales en torno a la reforma, sin los cuales difícilmente tendrá lugar ninguna transformación profunda. Disminuyó también la calidad de la educación, aunque se mantuviera estable la cobertura. Así lo confirman diversas señales. En una prueba de lectura para niños de nueve años, auspiciada por el International Educational Assessment, con estudiantes de 27 países de todo el mundo, los de Venezuela (el único país representado de Sudamérica) fueron los peores de todos. En otra, en matemáticas y ciencia, convocada por el International Assessment of Educational Progress, los estudiantes del Brasil tuvieron calificaciones muy por debajo de los estudiantes de países desarrollados y del Asia. El cinco por ciento de estudiantes de formación elevada en el Brasil no tuvo calificaciones mejores que las del promedio de países como Corea, Taiwan, Hungría y Francia. En un concurso para estudiantes de 13 años, de Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela, solo los de Costa Rica alcanzaron resultados semejantes a los del promedio de países del Asia. Y así se pueden repetir los ejemplos.

Lo peor fue, sin embargo, que, a consecuencia de la aplicación de los planes de reforma, se acentuó fuertemente *la diferenciación en el ac-*

ceso a la educación. Hay una inaceptable desigualdad e inequidad *dentro* de los sistemas educativos nacionales y *entre* los sistemas educativos de los países latinoamericanos. La mayoría de los estudiantes concurre a escuelas de muy baja calidad y los pobres están simplemente excluidos de cualquier posibilidad de acceso a educación de alta calidad. Si algo se ha probado a lo largo de estos años, mas allá de toda duda, es que "para que la descentralización incremente la calidad de la educación y reduzca las desigualdades, se requiere continuidad en la presencia del gobierno central y el compromiso de proveer los recursos necesarios a las escuelas y regiones más pobres".⁵ En realidad, no habrá una buena reforma educativa, si es que no aumenta la inversión pública en educación y si, de forma simultánea, no mejora la administración de esos recursos.

La *reforma del Poder Judicial* tampoco tuvo mejor suerte. Varios países siguieron el difícil camino de las reformas constitucionales para modernizar y moralizar el funcionamiento del sistema jurisdiccional, plagado de corrupción y totalmente descalificado para administrar justicia. Con esa intención, se crearon los Consejos de la Judicatura, que debían garantizar la independencia de los jueces, liberándolos de la tutela política y se establecieron los Tribunales Constitucionales, para afirmar la primacía de la norma fundamental sobre las leyes y actos administrativos y para constituir instancias confiables de garantías y control constitucional. La aplicación de esas reformas ha encontrado dificultades de diverso tipo, salvo en aquellos países con fuerte tradición de respeto a la función jurisdiccional, como Costa Rica, Colombia, Uruguay o Chile. En otros, el sistema político se ha resistido a ceder el control de los órganos jurisdiccionales. En el mejor de los casos, la reforma, desde su punto de vista, significaba romper el monopolio del poder judicial por el partido en el poder, para compartirlo "*democráticamente*" entre todos los partidos del sistema, por cuotas que reflejaran su poder electoral. Por otro lado, los Poderes Ejecutivo y Legislativo,

⁵ MARTÍN CARNOY Y CLAUDIO DE MOURA CASTRO, *Improving education in Latin America: Where to now?*, Social Programs Division, Inter-American Development Bank, Buenos Aires, March 21, 1996.

observan con susceptibilidad y creciente sospecha la emergencia de una instancia de control constitucional, que pueda declarar sin validez decretos o leyes, que se consideraban del dominio exclusivo de esos Poderes. El resultado ha sido la notoria desaceleración de los procesos de reforma del Poder Judicial y la postergación en la conformación de las nuevas instancias, en varios países de la región.

La *privatización* ha cambiado el paisaje de la organización económica de América Latina, para bien o para mal. Mencionemos primero unas cuantas cifras, para fijar los órdenes de magnitud. El Banco Mundial tiene registradas 2655 operaciones de privatización, en más de 95 países, por un valor superior a los 271 mil millones de dólares. 2300 de esas operaciones, por un valor superior a los 96 mil millones de dólares, tuvieron lugar en países en desarrollo.⁶ A su vez, CEPAL informa que el valor de las privatizaciones en América Latina alcanzó la suma de 59,945 millones de dólares, entre 1990 y 1995, destacándose las ventas de activos públicos mexicanos, por un monto próximo a los 25 mil millones y los de la Argentina, por una suma superior a los 16 mil millones de dólares. Las transacciones en el sector de infraestructura – agua potable, energía, telecomunicaciones y transporte– fueron las dominantes en los países en desarrollo, representando más de un tercio de las operaciones efectuadas en esas naciones.

La privatización, que comenzó como una acción limitada a la transferencia de algunas empresas deficitarias e improductivas, aplicada por razones de carácter esencialmente fiscal, terminó por asumir las características de una tendencia de carácter mundial, en una política aplicada a *todas* las empresas públicas, independientemente de su tamaño, de su productividad y de su ubicación. Se ha convertido, sin disputa, en el núcleo ideológico del neoliberalismo, variante latinoamericana del capitalismo contemporáneo.

Ha cristalizado, a su vez, una nueva división interna del trabajo, entre los sectores público y privado. Reserva para el Estado –central o descentralizado– las competencias de formulación y administración de

⁶ World Bank, *Privatization. Conditions for success: the World Bank's experience. Principles and practice*, Washington D.C., 1995.

la política social y de las de programación de obras de infraestructura física. Deja en el espacio de la iniciativa privada la gestión económica y la oferta de servicios. Tan fuerte fue la presión para liberar las actividades económicas de toda interferencia del Estado, que en las primeras descripciones de esta nueva asignación de roles, se olvidaba recordar que el Estado conserva, en representación de la sociedad, la competencia básica de formular, dirigir y ejecutar la política económica. *Rayar la cancha, dirigir el juego, arbitrar los conflictos*, para usar expresiones deportivas totalmente válidas.

Si esa es la situación en el plano de las competencias formales, el cambio en el equilibrio del poder ya se ha producido y consolidado en la mayoría de los países de América Latina y está en pleno proceso en los otros. El sistema político ha transferido al sector privado el poder económico que ejercía a través del Estado. El sector privado, en cambio, no sólo ha recibido la responsabilidad económica de la gestión del enorme *patrimonio nacional*, acumulado en las empresas públicas a lo largo de décadas, sino que ha sumado a esa capacidad económica, la *facultad de asignar los recursos*, sobre la base de criterios de rentabilidad y lucro. Es decir, ha ganado poder político. Debe agregarse, al pasar, que entre las manos en las que el nuevo poder se concentra se destacan las que distinguen a las grandes corporaciones internacionales, que decidieron invertir en América Latina, sobre todo en los sectores dinámicos de las telecomunicaciones, la energía y los transportes. Es el tiempo de la globalización y a nadie extraña ya la presencia dominante de factores y estrategias transnacionales. Por lo demás, aquí no ha pasado nada. Han muerto cuatro romanos y cinco cartagineses. El poder cambió de manos. Eso es todo.

Por cierto, el análisis del proceso de privatización no puede pasar por alto su inclinación a concentrar el poder económico y político en un pequeño grupo de intereses, que difícilmente resistirá la tentación de convertirse en una nueva *rosca* oligárquica, decidida a imponer su voluntad a la nación. Otro peligro, estrechamente relacionado con el anterior, es el que se ensanche la brecha entre los pequeños sectores privilegiados y los grandes grupos marginales de la sociedad, agravando las condiciones históricas de inequidad que caracterizan la re-

gión, de modo tal que se hará imposible la sustentabilidad social del proceso de desarrollo. Alguien podrá señalar también que la privatización, por lo menos tal como se la ha encarado en varios países, significará la pérdida de control nacional sobre las variables básicas del desarrollo, si es que ese control existió alguna vez.

No es necesario describir aquí las razones que hicieron de la *descentralización* económica y política tema fundamental de la reforma del Estado en América Latina, a partir de la década de los años ochenta. Ya se ha dicho muchas veces que el Estado nacional contemporáneo se encuentra en la confluencia de las fuerzas de la globalización y la descentralización, centrífugas y centrípetas, que actúan contradictoria y simultáneamente y bastará señalar que la descentralización es consecuencia de la decisión política de reducir el espacio de acción del gobierno central –propio de los procesos de ajuste estructural– cuanto de la reafirmación local y regional de las identidades culturales y políticas propias y la reivindicación de determinados grados de autonomía política, económica y administrativa en esos espacios.

La *descentralización* –que en América Latina tiene forma esencialmente municipal– ha ganado legitimidad y apoyo social, pero las competencias de los gobiernos locales son imprecisas y los recursos escasos.⁷

La descentralización tiene dos connotaciones políticas sustantivas. La primera relacionada con la democracia. La segunda, con la estructura de poder. Para algunos pensadores, la autocracia tiende a la centralización y la democracia a la descentralización. La realidad concreta de la historia de América Latina pone en evidencia esa vinculación, ya que los proyectos de autonomía local prosperaron en el espacio del recientemente recuperado sistema democrático. Como ninguna otra institución gubernamental, la descentralización de los gobiernos locales se construye a partir de la voluntad popular, expresada en el voto democrático. Fue así, además, desde la antigua raíz de los cabildos latinoamericanos. La otra consecuencia política de la descentralización es la reestructuración del poder político, que todavía no ha concluido,

⁷ GUSTAVO FERNÁNDEZ SAAVEDRA, *La descentralización en América Latina*, Inter-American Development Bank, Working papers, Septiembre de 1995.

pero que ya se ha puesto en marcha. En términos comparativos, la privatización tiene en este punto implicaciones todavía mayores, pero esa circunstancia no disminuye el impacto de la devolución o asignación de competencias de gobierno a órganos locales y regionales. En esa medida, el gobierno central perderá *facultad de mando*. En otras palabras, la capacidad de hacer o de decidir sobre lo que debe hacerse. En cambio, las autoridades locales –agrupaciones políticas, organizaciones sociales–, ganarán nuevas competencias, aparecerán nuevos centros de dominio y se romperá el equilibrio tradicional de poder para cristalizar uno nuevo y diferente.

La reposición de la autonomía municipal, el reconocimiento y ampliación de sus competencias y el incremento sustantivo de sus ingresos, han mejorado la importancia relativa de los gobiernos locales en la estructura institucional. Pero han puesto en descubierto problemas específicos de gobernabilidad, de carácter esencialmente operativo, que es necesario describir, aunque fuera sumariamente. El primero se relaciona con la imprecisión de las competencias atribuidas a los gobiernos locales, sobre todo en las nuevas áreas de educación y salud, que han provocado duplicación de trabajos y frecuentes fricciones entre los gobiernos locales y la administración central. Algunos descubren en esa falta de claridad, la prueba de que los gobiernos centrales en realidad se resisten a transferir sus competencias a otros niveles de gobierno, mientras que otros la atribuyen a la falta de experiencia propia del proceso de descentralización, en esta etapa. En la práctica, varios niveles de gobierno proveen educación, salud y asistencia social. El otro gran problema es que se asignan competencias a los gobiernos locales, pero no se les otorgan los medios financieros o las facultades para generar los recursos indispensables para cumplir con esos mandatos. En casi todos los países latinoamericanos ha sido constante el debate a propósito de la asignación de recursos adecuados a los entes descentralizados, para que cumplan eficientemente las responsabilidades que les han sido transferidas desde el gobierno central. En la mayor parte de los casos las quejas son fundadas, ya que es notorio que las funciones asignadas a los gobiernos municipales, en educación y salud, exceden su capacidad

presupuestaria, su experiencia y organización administrativa y sus posibilidades de movilizar recursos técnicos y humanos apropiados, por lo menos en las regiones deprimidas y en los niveles actuales de recaudación de ingresos. Debe registrarse, sin embargo, el caso opuesto, en el que un gobierno central transfiere recursos pero retiene las competencias. Esa fue la situación provocada por la reforma constitucional brasileña que, además, agravó el déficit presupuestario y el desequilibrio económico de ese país.

En términos generales, es todavía bajo el nivel de eficiencia de los gobiernos locales para administrar las competencias que les han sido transferidas. Se mencionan, para explicar la situación, la escasa disponibilidad de recursos humanos y técnicos idóneos, en provincias, departamentos y municipios tradicionalmente relegados por la concentración centralista que se trata de revertir; la insuficiencia de los recursos financieros que se les asignaron y, sobre todo, la inexperiencia de las administraciones descentralizadas, recientemente establecidas con los atributos de legitimidad y autonomía indispensables para su tarea.

Pero, en verdad, el gran problema de la descentralización, en su versión actual, con un Estado central retraído y ausente, es que deja libradas a su propia suerte a las comunidades pobres y agrava, en consecuencia, la vieja herida de la desigualdad en América Latina. No se trata sólo de un problema de eficiencia administrativa, que se acentúa cuanto mayor sea el nivel de atraso relativo del gobierno local respectivo, sino de carencia de recursos –naturales, técnicos y financieros– y de la imposibilidad de generarlos en el corto plazo, sin la asistencia del gobierno nacional.

1.3 A modo de resumen

Si se me pidiera un esfuerzo adicional de síntesis, para describir los que considero son los principales problemas de las reformas económicas, institucionales y sociales que se han aplicado en América Latina, desde principios de la década de los ochenta, me atrevería a sugerir la siguiente enumeración:

- Distribución inequitativa del ingreso, concentración del poder, aumento de la marginalidad y la pobreza, inseguridad económica y social, aumento del desempleo, tasas mediocres de ahorro, inversión y crecimiento.

- Sistemas educativos de mala calidad, acceso diferenciado e inequitativo a la educación, bajos niveles de inversión privada y pública en la formación de recursos humanos.

- Descentralización municipal con distribución imprecisa de competencias, recursos escasos y serios problemas de gestión en los gobiernos locales, muy en especial los de regiones y municipios pobres.

- Riesgo de constitución de monopolios privados, que dañen los intereses de los consumidores, presionen por la reproducción de nuevas formas de proteccionismo y reduzcan la competitividad internacional de las economías regionales.

- Resistencia del sistema político a la modernización, moralización e independencia de los sistemas de administración de justicia.

Tal vez pensando en esos problemas, los redactores del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas⁸, recomiendan a los dignatarios de Estado que se preocupen más de la calidad y de la estructura del crecimiento económico y que no se detengan en la fascinación de los indicadores cuantitativos, porque hay que hacer muchos esfuerzos para evitar el crecimiento sin empleo, el crecimiento sin raíces, el crecimiento sin equidad, el crecimiento sin voz de las comunidades y el crecimiento sin futuro. Porque el desarrollo que perpetúa las desigualdades actuales no es sostenible ni vale la pena sostenerlo.

No obstante, agregaría algo más. Diría que la tendencia actual de cambio es irreversible y que si algo se puede anticipar es el incremento de la fuerza de los factores tecnológicos, económicos y políticos que impulsan el proceso de transformación de las sociedades contemporáneas y del sistema económico y político mundial. En otras palabras, son bajas o virtualmente inexistentes las posibilidades de retorno al tipo de organización económica y política de los pasados cincuenta años, salvo, desde luego, que algún país decida recorrer,

⁸ PNUD, Informe de Desarrollo Humano.,1996. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996.

por su cuenta y riesgo, el camino del desarrollo autónomo, por fuera del sistema económico y político internacional, en el preciso momento en que la mayoría de las sociedades contemporáneas parecen haber asumido como inevitable el escenario de la globalización, con todos sus peligros y dificultades. A diferencia de lo que se pensaba en los años setenta, es muy extendida la convicción de que, en el mundo de hoy, la marginalidad es un riesgo mayor que el de la dependencia.

El corolario lógico de ese razonamiento, es que las políticas indispensables para resolver los problemas estructurales del modelo de desarrollo prevaleciente, inclusive las menos ortodoxas, tienen que examinarse en el marco genérico de la economía de mercado abierta y de la democracia representativa. Eso es lo que intentaré en las páginas siguientes.

2. LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

La reforma del Estado es algo así como el espinazo de las reformas estructurales. Para los primeros ideólogos del neoliberalismo –los que ofrecieron sustento intelectual al tachterismo– el Estado era el problema, la fuente de todos los males. En ese Leviatán se encarnaban los demonios de la inflación, de la burocracia, de la ineficiencia, del proteccionismo, del voluntarismo político. Nada bueno podía venir del *ogro filantrópico*, como lo bautizó un novelista. Había, en consecuencia, que destruirlo. Y a esa tarea se pusieron, con singular entusiasmo. Más allá de las consideraciones aritméticas relativas al control del déficit y el equilibrio de las cuentas fiscales, que podrían explicar la privatización, la descentralización y la reducción del gasto público, se guarecía un claro propósito político: debilitar el Estado. Desmantelarlo. Los técnicos –en ese afán tan suyo de quitarle sexo a las cosas– presentaron el tema de diferente manera. Dijeron que no se trataba de arrasarlo, sino de quitarle adiposidades y hacerlo más musculoso, como si el asunto se redujera a una dieta adecuada. Por eso era necesario que el rol protagónico de la economía se transfiriera al sector privado y que los gobiernos locales o la sociedad civil se

hicieran cargo de la política social. Nadie debía preocuparse porque, desde allá arriba, la mano invisible del mercado se encargaría de poner todas las cosas en su lugar.

Desde luego que esa es una visión intencionalmente caricaturesca de la realidad. Recoge apenas la imagen distorsionada de los *fundamentalistas*. La verdad es que el Estado se había convertido efectivamente en un monstruo. El *poder totalitario*, era eso, el poder económico y político concentrado en las manos de un dictador en el Estado. El Estado se deificó, en un proceso que Drucker describe con palabras certeras. "El vacío originado por la desaparición de la creencia en la salvación por la fe, fue llenado a mediados del siglo XVII por la aparición de la creencia en la salvación por la sociedad, es decir por un orden social temporal, personificado por un Estado igualmente temporal"⁹, dice. Pero a los profetas de la nueva fe no les interesaba acabar con las idolatrías, sino sustituir un ícono por otro, tan infalible e impersonal como el anterior. Propusieron entonces el libre mercado, el juego de las leyes de la oferta y la demanda, para ocupar el sitio del Estado. Es cierto que el poder permanecería concentrado, aunque en otras manos. Pero ese era un asunto de detalle.

Claro está que las cosas no son así y Drucker se encarga otra vez de puntualizarlo. Las situaciones sociales —escribe en el mismo libro— la conducta social y los problemas sociales son demasiado complejos para admitir una *simple respuesta acertada*. Y si, después de todo, pueden llegar a resolverse, tienen siempre varias soluciones y ninguna es completamente acertada. No hay un *único camino*.

Dicho de otra forma. No hay panaceas, remedios universales que curen todos los males. Hay, no cabe duda, una *cierta* dirección de las cosas. Un *cierto* sentido de orientación. Un punto de referencia. Algo así como la luz de un faro, lejos, donde termina el horizonte. Pero, en el mundo real, hay que encontrar soluciones concretas a problemas concretos. Y ese es el punto al que se debe regresar, una vez que el cataclismo pasa y la gente recupera serenidad para enfrentar

⁹ PETER DRUCKER, *Las nuevas realidades*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1990.

la realidad. Eso es lo que sucede con el tema de la reforma del Estado. Muchas –la mayoría– de las cosas que se dijeron sobre el Estado eran ciertas. Pero ocurre que *los problemas que tenemos que resolver no son los que se atribuían a la acción del Estado, sino los que resultan de su ausencia.*

Por eso es indispensable imaginar el papel del Estado en la economía globalizada, en la sociedad del conocimiento, en la coexistencia con otros actores y protagonistas, en la integración regional. Un Estado democrático, sustentado en un nuevo pacto social. Es, no cabe duda, un Estado diferente, pensado en una lógica distinta a la del pasado. De allí que entienda que no se trata de plantear la restauración del Estado, sino la de proponer la re-construcción del Estado.

Este documento no puede tener la pretensión de abarcar esa temática en su integridad. Pero sí detenerse en el examen de algunas de las funciones básicas de ese nuevo Estado. En las páginas siguientes me referiré a tres facetas de la acción del Estado. Las que se refieren a la erradicación de la desigualdad y la pobreza; a la regulación de la economía y a la presencia de los intereses nacionales en el sistema internacional, es decir a las funciones estatales de redistribución, regulación y negociación.

2.1 La función de redistribución

Se pueden llenar páginas con citas de expertos, instituciones y personalidades que afirman, casi como punto de doctrina, que el mercado, librado a si mismo, no resuelve los problemas de concentración del poder y la riqueza. Los agrava. Más aún, que los niveles a los que está llegando esa concentración desafían la imaginación más desbocada. Y respaldan sus aseveraciones con citas como las del Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano, de 1996, que señala que *los activos de 358 personas superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45% de la población mundial.*

Retomando el hilo de nuestra propia argumentación, sin embargo, recordaremos que el Talón de Aquiles de las reformas estructurales, tal como se han aplicado en América Latina desde los años ochenta, se ubica precisamente en la distribución inequitativa del ingreso;

en la persistencia y en algunos casos la expansión de sectores de marginalidad y pobreza; en las grandes dificultades de las regiones y municipios relegados de la región para recoger los frutos del proceso de descentralización y en la creciente desigualdad e inequidad de los sistemas de educación recientemente introducidos.

Y recordaremos también que esa situación no es una consecuencia incómoda, pero tolerable, del nuevo modelo de desarrollo, pues afecta al conjunto de la sociedad y limita también las posibilidades de mayor crecimiento y bienestar de los sectores más modernos. Aunque es cierto que los marginados no son parte del mercado, no son funcionales al proceso de acumulación productiva y han sido virtualmente excluidos de toda forma de participación en la vida social, de allí no puede desprenderse que su suerte no interesa al resto de la sociedad y que su destino bien puede encomendarse a la Madre Teresa u otra organización filantrópica. La competitividad de una empresa y la productividad de una nación son sistémicas, dependen de la reserva de recursos humanos, financieros y naturales disponibles en esa sociedad y de la forma como se los utiliza.

Esa tarea, la de velar por la productividad del conjunto, la de apoyar a los que tienen éxito y la de socorrer a los que puedan quedar fuera de la competencia, es la responsabilidad de la organización política de la sociedad. Es decir del Estado. No excluye la acción de todos los otros actores de la vida social, Iglesia, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales. Por el contrario, articula y proyecta esos esfuerzos en la dirección que la sociedad define, por su voto y participación directa.

Esa es, en esencia, la *función de redistribución*. Captar una parte del excedente y encausarlo allí donde más se lo necesita, allí donde no llegaría guiado por criterios de rentabilidad y lucro de corto plazo. Es el procedimiento a través del cual se transfiere a los sectores sociales rezagados una parte del excedente de los grupos de mayores ingresos. La política fiscal es el mecanismo clásico de la función de redistribución. Capta el excedente a través de impuestos y lo transfiere a los sectores necesitados, en servicios públicos, obras sociales o subsidios directos. Diversos especialistas han tratado el tema, pero probablemente el enfoque del

federalismo fiscal de Richard Musgrave¹⁰ sea el de mayor aceptación.

Hubo un momento, es cierto, en que la redistribución se entendía de manera mucho más radical, como la confiscación de la propiedad privada y la propiedad colectiva de todos los medios de producción, para asegurar equidad y oportunidades semejantes a toda la sociedad. Ya sabemos donde terminó esa utopía. En versiones mas moderadas de capitalismo de Estado, se utilizó el empleo público, tanto en la administración gubernamental como en las empresas del Estado, como mecanismo de redistribución, con los resultados que son conocidos.

La función de redistribución del Estado es ahora más limitada. Se concreta al empleo inteligente de la política fiscal para captar una parte del excedente. En el tiempo de la transferencia instantánea de recursos, la política tributaria tiene que saber cual es el límite al que puede llegar sin provocar la fuga de los recursos financieros y tecnológicos en los que descansa el proceso productivo nacional. Pero tampoco puede sentirse paralizada por el temor o la presión de sectores de interés. Tiene que administrarse con flexibilidad y eficiencia. Pero es evidente que hay en América Latina un importante espacio de acción en esta materia, como lo demuestran los altos índices de evasión tributaria, las limitaciones notorias de su cobertura y el hecho de que los ingresos tributarios de la región son comparativamente inferiores a la presión tributaria de los países industrializados. La política tributaria no puede fallar ni por exceso ni por defecto. No debe gravar de tal manera al productor que termine por frenar el proceso de desarrollo ni agravar el cuadro de conflictividad social, en su ausencia o insuficiencia. El *cómo* ejecutar esta política forma, por eso, parte del arte de la gestión pública y depende de las circunstancias concretas de cada país.

El mecanismo de redistribución tiene que dirigirse ahora, de manera casi exclusiva, a la tarea de formación de recursos humanos, particularmente a la creación de una fuerza de trabajo con una sólida base

¹⁰ Eduardo Wiesner recuerda que el concepto de "federalismo fiscal" fue refinado por Richard Musgrave y contempla una división tripartita del sector público, desde el punto de vista fiscal, en la cual el gobierno central debe cumplir la función de estabilización y encargarse de la tarea de redistribución, para impedir que se ensanche la brecha entre regiones y comunidades. Eduardo Wiesner. BID. Progreso Económico y Social. Informe 1994.

de conocimientos matemáticos y científicos y la capacidad de comunicarse efectivamente. Se requieren “más recursos del gobierno central dirigidos a la educación, a programas altamente focalizados encaminados a mejorar la preparación y entrenamiento de los maestros previa a su entrada en el servicio; a la oferta de servicios de entrenamiento y actualización para administradores y maestros; al desarrollo del curriculum, al establecimiento de pautas más altas de calidad educativa y al establecimiento de centros regionales o nacionales de evaluación de la producción de los estudiantes y de los establecimientos educativos”, tal como lo sugieren quienes saben del tema.¹¹

Pero, sobre todo, el compromiso del gobierno central debe priorizar la transferencia de recursos a las escuelas y regiones más pobres. Esa es la manera de reducir la desigualdad y de mejorar la calidad del sistema educativo en su conjunto. Los objetivos que hoy se le asignan son más ambiciosos que los del pasado. Ya no se trata solamente de asegurar la cobertura universal y gratuita del sistema educativo –en la que se ha avanzado mucho, aunque falta por hacer– sino en la de ofrecer servicios de educación de mucho mejor calidad. Esa es, además, la forma efectiva de preparar a las sociedades latinoamericanas para ganar un espacio en la nueva economía del conocimiento. Sumaría a esa misión del Estado, a mi juicio prioritaria sobre cualquier otra, otras tareas en las que su acción de redistribución es indispensable y que ya se han mencionado antes en este trabajo, como el apoyo a los gobiernos locales de los municipios y regiones más atrasadas, la construcción de una infraestructura física básica de energía, comunicaciones y transportes, la atención de los servicios de saneamiento ambiental y salud preventiva primaria a los sectores menos favorecidos de la población.

2.2 *La función de regulación*

Comencemos por registrar el primer dato. El Estado, en América Latina y prácticamente en todas partes del mundo, está dejando de produ-

¹¹ MARTÍN CARNOY Y CLAUDIO DE MOURA CASTRO, Op. Cit.

cir directamente bienes y servicios. Las empresas públicas se transfieren a la iniciativa privada. Aún en los casos en los que se las conserve en poder del Estado (como en la industria petrolera en Brasil, México, Colombia o Venezuela) no se menciona la posibilidad de expandirlas. Ese es el hecho.

No obstante, cuando el ciudadano se siente insatisfecho por la calidad o por las condiciones de un bien o de un servicio adquirido del sector privado, transmite su reclamo al Gobierno, como un reflejo natural, ya sea de manera directa o por intermedio de sus representantes políticos. Eso es así, porque el Estado continúa con la responsabilidad de supervigilar la calidad de los bienes y servicios producidos por el sector privado y las condiciones en las que llegan al consumidor. Mas aún, el Estado sigue siendo responsable de la política económica. El libre juego de las fuerzas del mercado quiere decir que la actividad económica debe recibir un mínimo de distorsiones políticas, pero no ha implicado nunca la inexistencia del Estado. Por el contrario, ha requerido siempre una autoridad reconocida por todos que determine la naturaleza del juego, establezca las reglas de competencia, dirima las controversias. Y esa autoridad, de manera indiscutible, es el Estado. Los gobiernos se eligen para eso. Para dictar leyes e imponer regulaciones. Y para sancionar a los que no las cumplan. Los juristas dicen que *el Estado tiene el monopolio de las competencias*. Si renuncia a ellas o no las ejerce, deja de existir.

Esa función legislativa se conoce con el nombre de función regulatoria, cuando se refiere al marco jurídico en el que deben operar las antiguas empresas públicas o, mejor dicho, los sectores privatizados. Es el medio que utiliza el Estado, no como proveedor sino como regulador de los servicios, para controlar su calidad mucho más efectivamente y para asegurar mejores niveles de fiscalización por la ciudadanía. Por eso, la *función regulatoria* adquiere importancia decisiva en la nueva economía, como consecuencia de la masiva transferencia de monopolios públicos, en los grandes servicios de energía, telecomunicaciones y transportes, a enormes corporaciones transnacionales, dentro del proceso de privatización que los países de América Latina llevan a la práctica, con distintas modalidades. El

marco regulatorio define el contexto en el que deben actuar esas empresas y tiene, desde luego, impacto crucial tanto desde el punto de vista económico cuanto del político y social. Existe consenso entre los expertos que los procesos de privatización regional han descuidado el marco regulatorio, con excepción del acordado al sector eléctrico en Chile, Argentina y Perú. De allí la trascendencia del ejercicio de la función regulatoria.

Como era de esperarse, el Estado regulaba poco o mal sus propios monopolios cuando retenía las empresas productoras de bienes o de servicios. Se limitaba a explotar el mercado cautivo. Pero se trataba de mercados cerrados. En la economía abierta, los bienes y servicios producidos por el sector privado deben ser competitivos, a riesgo de dañar la productividad de las otras actividades. Si no hay energía barata, transportes eficientes, comunicaciones de buena calidad, los inversionistas escogerán otras localizaciones o presionarán por formas de protección de sus mercados. Por eso mismo, el principal objetivo del sistema regulatorio debería ser el de promover la competencia en los sectores privatizados, para mejorar la eficiencia del conjunto de la economía. Sin embargo, las empresas privatizadas pugnan por un sistema desregulado o subregulado, en el que se conserven las condiciones de las que disfrutaban los monopolios estatales, con privilegios especiales y mercados cautivos. De esa manera, en la práctica, se mantendría el proteccionismo que tanto se criticó a la empresa pública.

Como en muchas otras cosas, la clave estará en el equilibrio con el que el Estado ejerza la facultad regulatoria, para crear condiciones efectivas de competencia –que eliminen de raíz la posibilidad de crear mercados cautivos y atrasados–, para garantizar el cuidado del entorno ecológico, proteger los intereses de los consumidores, pero, sobre todo, establecer las modalidades de la vinculación efectiva de esas empresas con las prioridades del desarrollo nacional. Hamish McRae, lo explica de manera muy clara. “Una regulación mal concebida –dice– acarrea costos, así como los ocasiona la falta de una adecuada regulación. Las fallas regulatorias operan en las dos direcciones y es muy fácil mostrar ejemplos de pérdidas producto tanto de la sub-

regulación como de los costos de la sobre-regulación".¹²

Un segundo tema, tan importante como el anterior, es el referido a la debilidad estructural del Estado de muchos países de América Latina, para crear un mecanismo institucional apropiado para regular el comportamiento de los sectores en los que operarán las empresas privatizadas. La desproporción entre los recursos –financieros y técnicos– con los que cuentan las empresas, ligadas a gigantescos consorcios internacionales y los que disponen los organismos nacionales es inmensa y puede dañar, de manera irreparable, la posibilidad real de ejercer la capacidad regulatoria. Por eso, tiene que asumirse la necesidad de dotar de los medios indispensables al aparato institucional encargado de la regulación, para asegurar su independencia efectiva de las empresas a las que debe supervigilar y afirmar su dependencia directa del Estado nacional.

2.3 *La función de negociación*

La *función de negociación*, en representación del interés nacional, es otra de las competencias estatales que adquiere relevancia a la luz de los cambios en el sistema internacional. Se ha escrito mucho sobre el modo en el que el proceso de globalización ha modificado las características básicas del Estado nacional, la medida en la que ha limitado el ejercicio de sus competencias tradicionales y la forma en la que el propio concepto de soberanía nacional ha sufrido cambios. En el mismo orden de ideas, son numerosos los trabajos que describen el alcance de los procesos de descentralización y sus consecuencias sobre las facultades del Estado central. Sin embargo, nadie ha puesto en duda la vigencia de la nación, núcleo básico de ese Estado. Todo indica, por el contrario, que las comunidades nacionales buscan instintivamente el fortalecimiento de su identidad cultural y política para subsistir y competir en el mundo globalizado.

Es decir, aunque se modifique la estructura del sistema interna-

¹² HAMISH MC RAE, *The world in 2020*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1994.

cional y aparezcan nuevos actores, esa organización continuará siendo *inter-nacional*, una forma de relacionamiento en la que las unidades continuarán siendo las naciones, por lo menos en el futuro previsible. Y tendrá que existir una organización que represente el interés de esa comunidad. No hay señales de que el Estado deje de ser el canal lógico de esa representación. Pueden cambiar las modalidades e inclusive las competencias en el ejercicio de esa representación, pero no pareciera que su esencia se vaya a modificar.

Esa interpretación y representación del interés nacional es tanto externa, en el relacionamiento con otros actores internacionales, como interna, en la vinculación de la nación, a través del Estado, con actores externos que decidan instalarse en su territorio. El ejemplo más próximo al análisis es, por cierto, el de las corporaciones transnacionales, cuyos objetivos estratégicos, modalidades de acción, escalas de operación y dimensión temporal, son, por definición, distintos a los del Estado nacional. No incompatibles, distintos. Por eso, el Estado tiene dos responsabilidades: interpretar y definir el interés nacional, por un lado y negociar su compatibilidad con el interés estratégico del inversionista extranjero, por otro. No se trata de ejercer el imperio del poder político, pura y simplemente, sino de acordar los términos del relacionamiento, para compatibilizar estrategias diferentes, que obedecen a distintos intereses y circunstancias. Lo que no se puede hacer –sin correr graves riesgos– es subordinarse a una opción estratégica ajena al interés nacional.

3. LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO

3.1 *El cambio en las condiciones objetivas*

La década de los años ochenta marca una línea divisoria de las aguas en más de un sentido. Se recordará como la *década perdida* en el plano económico, por la espantosa crisis que siguió al colapso de los precios de las materias primas y a la explosión de la deuda externa. Fue, también, la década de la *restauración democrática*, por la caída de las dicta-

duras y la reposición del sistema democrático de gobierno en la mayoría de los países de América Latina. Así parece, a simple vista. Sin embargo, algo importante y profundo estaba ocurriendo en los cimientos del sistema político latinoamericano, mas allá del restablecimiento de los gobiernos elegidos popularmente.

En los países industrializados, la transformación radical del sistema económico y político, marcaba el fin de la polarización de clases entre capitalistas y proletarios, característica de la sociedad industrial. La sociedad del conocimiento, basada en el dominio de la información, implica una nueva división de clases, que hace más compleja y dispersa la organización tradicional de la sociedad. La economía de servicios y el individualismo sustituyen a la fábrica, que reunía a los trabajadores alrededor de un espacio común y que los organizaba alrededor de objetivos compartidos. La fábrica transformaba al obrero y le daba conciencia de su condición de clase y de su rol en la sociedad.

La estructura de la sociedad contemporánea comienza a ser diferente. Drucker ¹³ adelanta una nueva hipótesis sobre la naturaleza de la especialización del trabajo en la sociedad del conocimiento, en los países industrializados. Dice:

“El recurso económico básico –*los medios de producción*– ya no es más el capital ni los recursos naturales ni el trabajo. Es y será el conocimiento. El valor se crea ahora por la *productividad* y la *innovación*, ambas aplicaciones del conocimiento al trabajo. Los grupos sociales líderes de la sociedad del conocimiento serán los *trabajadores del conocimiento* –ejecutivos del conocimiento que saben cómo destinar el conocimiento al uso productivo, tal como los capitalistas saben como destinar el capital al uso productivo. Profesionales del conocimiento. Empleados del conocimiento. Pero, a diferencia de los empleados bajo el capitalismo, ellos poseerán tanto los *medios de producción* como los *instrumentos de producción* –los primeros a través de los fondos de pensiones, que están emergiendo rápidamente como los únicos reales propietarios; los segundos porque los trabajadores del conocimiento po-

¹³ PETER F. DRUCKER, *Post-capitalist society*, Harper Bussines, New York, 1993.

seen su propio conocimiento y pueden llevarlo consigo dondequiera que vayan”

La situación de América Latina es diferente, desde luego. En realidad, nunca llegó a ser plenamente una sociedad industrial. Sólo en pocos países latinoamericanos la producción de manufacturas alcanzó nivel dominante en la estructura económica y, aún así, muy recientemente, de manera parcial y localizada en algunas regiones. Su proyección sobre la estructura social fue limitada y, en consecuencia, tampoco existieron partidos de clase, propiamente dichos. Los partidos nacionalistas, fundados en el concepto de la alianza de clases, fueron el principal protagonista del sistema político regional en los últimos cincuenta años. Unir la nación contra los enemigos externos era su postulado ideológico básico. Propugnaban, en consecuencia, la independencia económica, la protección del mercado interno y una estrategia de desarrollo hacia dentro. Los economistas le pusieron más tarde un rótulo: industrialización en base a la sustitución de importaciones.

El ajuste estructural de la década pasada, modifica ese escenario. La apertura comercial y la liberación financiera, eliminan la protección del mercado interno y arrasan los cimientos de la ideología nacionalista. La lógica ahora prevaleciente es esencialmente internacionalista. La economía mixta, basada en el control del Estado, con la presencia hegemónica de las empresas públicas, deja el campo a la economía de mercado, dominada por el protagonismo del sector privado, vinculado a las corporaciones transnacionales. Pero, además, el desmoronamiento del campo socialista y el fin de la guerra fría eliminan de un plumazo la hipótesis de la transformación revolucionaria.

Así pues las condiciones objetivas y subjetivas en las que descansa el sistema político latinoamericano se han modificado de forma radical e irreversible. Por eso es tan impropio hablar de restauración democrática, cuando en realidad se trata de construir un nuevo sistema democrático, distinto en su esencia y fundamentos al que existió en la región, a principios de siglo, precediendo al ciclo nacionalista y populista. Ese cambio explica, también, la presencia de nuevos actores en el tablado y la descomposición del sistema político de América Latina.

3.2 *Los nuevos actores*

Han aparecido nuevos actores en el escenario político. Los medios de comunicación se cuentan desde luego entre los protagonistas más significativos. Influyen de manera decisiva en la priorización de los temas de la coyuntura nacional, ya que pueden orientar el debate en una u otra dirección, por su capacidad para definir lo que es importante y para relegar los asuntos que, a su juicio, no despiertan interés. Los medios pueden crear corrientes de opinión y canalizarlas en una determinada dirección. La televisión con su alcance masivo y la prensa con su influencia en los grupos de poder y de presión. Son, en consecuencia, un poder político real que ha sustituido a los partidos, en la práctica, en la intermediación de la demanda ciudadana al Estado. Carecen, sin embargo, por su propia naturaleza, de visión estratégica, ya que se concentran en la información y en el análisis de la noticia. Y, por esta razón, nunca sustituirán a los partidos como medios de estructuración de alternativas políticas nacionales.

La reforma del Estado y, especialmente, el proceso de privatización han multiplicado varias veces la fuerza política de los empresarios y grupos económicos, acumulando poder en sus manos, particularmente en las de las grandes corporaciones extranjeras que compraron las empresas públicas de energía, transportes y telecomunicaciones. Por regla general, esos grupos han actuado con prudencia, tratando de mantenerse distantes de las pugnas políticas internas, por el momento. En el futuro probablemente operarán como un grupo de presión tradicional, con influencia en la mayoría de los partidos, antes que como un centro de acción política propiamente dicho. A su vez, los partidos continuarán midiendo la naturaleza de sus relaciones con este eje de poder real, de manera que no los acerque demasiado a los empresarios –lo que podría perjudicar su convocatoria electoral– ni los aleje tanto que les presente problemas en la gestión de gobierno.

La sociedad civil –es decir, las diferentes organizaciones de la sociedad, que no se proponen la toma del poder político y no tienen fines de lucro– se consideraron hasta poco tiempo como un apéndice del sistema político. Sus intereses o sus planteamientos debían

canalizarse a través de los partidos, para que pudieran escucharse. La concurrencia de la gran crisis de los años ochenta –que obligó a la gente a tomar los problemas en sus propias manos– y la expansión de los nuevos medios de comunicación –que le abrió oportunidades desconocidas de relacionamiento y de estructuración– creó las condiciones para el brote de una multitud de organizaciones sociales, representantes de muy diversos intereses, que decidieron plantear sus demandas directamente al Estado, sin la intermediación del sistema partidario. Estos grupos –Juntas Vecinales, organizaciones campesinas, mujeres, jóvenes, ecologistas, ancianos, deportistas, artistas, para mencionar algunos– han ocupado un espacio y ganado un nivel de independencia, que no están dispuestos a ceder. Por el contrario, procurarán ampliarlo, como se demuestra en la propuesta de eliminar el requisito de la intermediación partidaria para la conformación de los gobiernos locales.

Desde luego, también se ha modificado o se está modificando la función de los tradicionales grupos de presión política. El rol de los sindicatos como vanguardia revolucionaria del proletariado se ha debilitado, en la medida en que se han postergado, de manera indefinida, las perspectivas de una insurgencia popular, de contenido socialista, por lo menos en la forma conocida. Se nota, por otro lado, la presencia de nuevos centros de poder sindical que procuran sustituir al antiguo núcleo de trabajadores, que constituían la columna vertebral de las Centrales Obreras. En efecto, los representantes de los trabajadores de los nuevos sectores productivos e informales reclaman una mayor presencia y peso en las decisiones sindicales. En varios países, La Iglesia fue factor fundamental de la transición democrática, como centro de resistencia y articulación. Como era lógico y previsible, sin embargo, la demanda de la actuación de la Iglesia como mediadora en los conflictos políticos y sociales de la nación, ha disminuido en la medida en que se afirma el funcionamiento de las instituciones del sistema democrático. Además, la Iglesia Católica tiene ante sí la tarea de enfrentar la competencia de las nuevas iglesias protestantes, que utilizan técnicas de mercadeo empresarial en su prédica religiosa. Lentamente, las Fuerzas Armadas de la región, han retornado a su función constitucional clásica y han limitado su influencia a los temas de su interés

directo, relacionados con la seguridad interna y externa.

En el conjunto, los grupos tradicionales de presión han cedido espacios frente a la acción de los medios de comunicación, los nuevos empresarios y la sociedad civil.

3.3 *La crisis del sistema político*

La descalificación de lo político es un fenómeno universal. Tiene que ver con el gigantesco proceso de cambio del sistema productivo, de los valores y las pautas de conducta de la sociedad y de la organización y naturaleza del Estado, que ha producido una nueva división del trabajo entre gobierno, los empresarios y la sociedad civil, que ya se ha mencionado antes.

En ese nuevo escenario, la función de intermediación de los partidos políticos –o, si se prefiere, el monopolio de la intermediación– se ha desnaturalizado y está comprometida. Cada vez más, los partidos comienzan a verse como muros que se interponen entre el Estado y la sociedad, antes que como puentes que los ponen en contacto. Crece la sensación de que los partidos se interesan mucho más en el Estado antes que en la sociedad, como si toda su atención estuviera concentrada en cómo llegar al poder, antes que en preguntarse *para qué*. Y, en consecuencia, la sociedad se aleja de los partidos y busca sus propios canales de relacionamiento con el Estado. Los partidos, a su vez, se cierran sobre sí mismos, ponen candados en las puertas del sistema y se proclaman como una clase diferente. La *clase política*. “Una clase política que no tendría otro objetivo que su propio poder y a veces, incluso, el enriquecimiento personal de sus miembros” y que pondría en peligro a la propia democracia, ya que la democracia puede ser destruida “desde ella misma, por el control ejercido sobre el poder por las oligarquías o por partidos que acumulan recursos económicos o políticos para imponer su elección a ciudadanos reducidos al papel de electores”, en la angustiosa formulación de Touraine.¹⁴

Al mismo tiempo, su función de representación también se en-

¹⁴ ALAIN TOURAINE, *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1994.

cuentra seriamente debilitada. Su vinculación con la opinión pública es cada vez más conflictiva. Es como si los partidos se estuvieran convirtiendo en sectas cerradas, en logias de intereses, en una nueva *Rosca*, para usar la expresión consagrada en la tradición boliviana. En esa medida, los acuerdos políticos, elemento central de la gobernabilidad, se juzgan, crecientemente, como si apenas se tratara de componendas entre grupos interesados en conservar sus privilegios. Los resultados de la Encuesta de Seguridad Humana de Bolivia muestran, con escaso margen de duda, que los medios de comunicación, los sindicatos, las Juntas de Vecinos y la Iglesia, tienen niveles de representatividad mucho más altos que el Congreso, los partidos políticos, la justicia y la Presidencia de la República y que la propia legitimidad de la representación de los partidos está abiertamente cuestionada.

Desde luego, la corrupción es el gran factor de desprestigio del sistema. La magnitud y gravedad de la percepción que la población tiene de la corrupción del sistema político es verdaderamente alarmante. Al tenor de los datos que contiene la Encuesta de Seguridad Humana, ya mencionada, el 91% de los entrevistados considera que los partidos políticos son corruptos; el 81% el Poder Ejecutivo; el 77% el Parlamento; el 76% el Poder Judicial; el 70% las Fuerzas Armadas y el 64% los sindicatos. Una mayoría aplastante, el 73%, considera que la corrupción política es peor que la de hace diez años.¹⁵

Por cierto, se puede argumentar que la corrupción es un fenómeno social. Que alcanza por igual a políticos, funcionarios públicos, empresarios, jueces, policías y hasta sacerdotes. Pero tiene que subrayarse que la corrupción de los partidos es particularmente grave porque corrompe las propias instituciones creadas para combatir el delito. Si el Congreso, la judicatura y la Policía son corruptos, la sociedad está indefensa e inerme. Y esa corrupción se convierte, en consecuencia, en factor de atraso económico, de conflictividad social y de inestabilidad política. Y, como se ha visto, la ciudadanía tiene una idea muy precisa de lo que está pasando.

Todos los días, la prensa y los informativos de radio y televisión

¹⁵ PRONAGOB. PNUD. ILDIS, *La Seguridad Humana en Bolivia*, La Paz, 1996.

bombardean literalmente a la población, sin descanso, con las noticias de la corrupción de los políticos, en todas las latitudes del orbe. La clave del problema se encuentra en la naturaleza del sistema electoral –que demanda grandes recursos– y en el mecanismo de financiamiento de los partidos. Un reciente ensayo publicado en el *New York Review of Books* estima entre seiscientos y mil millones de dólares el costo de la última campaña presidencial en los Estados Unidos, lo que significa el gasto de 2 a 3 dólares por habitante.¹⁶ El costo de las elecciones presidenciales en Bolivia debe fluctuar entre 20 a 30 millones de dólares, que divididos entre el número de habitantes, arroja una inversión semejante a la del proceso electoral en Estados Unidos, sin considerar la diferencia abismal en el ingreso por habitante entre ambos países. Eso quiere decir que, en términos relativos, las elecciones en un país de menor desarrollo como Bolivia tienen un costo semejante o superior al de un país industrializado.

Para afrontar esos gastos, los partidos tienen que cerrar los ojos para no ver la fuente de los recursos con los que financian sus campañas o se ven forzados a utilizar abiertamente el tráfico de influencias para capitalizar el partido y, en muchas ocasiones, a sus dirigentes. Así, por esa vía, la actividad política se ha mercantilizado en extremo. Ya no importan las ideas, las propuestas, los sueños de los candidatos. Lo que interesa es pagar los comerciales de televisión y radio, de treinta segundos, sin sustancia, destinados apenas a denigrar al adversario y a vender la imagen de un candidato sonriente, con la aurora despuntando en el horizonte y el *An die Freude* de Schiller en el fondo musical.

Es esa la razón por la que Touraine piensa que la corrupción más peligrosa para la democracia es la que ha permitido a los partidos políticos acumular recursos tan considerables y tan independientes de la contribución voluntaria de sus miembros que les permiten elegir a los candidatos a las elecciones y asegurar el éxito de cierto número de ellos, riéndose de este modo del principio de libre elección de los dirigentes por los elegidos. Y es que –y estas son palabras de Ronald Dworkin–

¹⁶ RONALD DWORIKIN, *The curse of american politics*, *The New York Review of Books*, October 17, 1996.

“cuando la política necesita dinero desesperadamente y el dinero busca influencia política desesperadamente, el dinero y la política no pueden mantenerse alejados”.¹⁷ Tal vez Galtung tenga efectivamente razón y éste sea el tiempo de los mercaderes. Por eso el lenguaje de la política es el del dinero y la corrupción su instrumento natural de acción. Así, por esos caminos, no es impensable que en realidad lleguemos *al mercado de la democracia*, en el que el la voluntad popular se comercie, transe y venda.

La conclusión que se desprende del cuadro descrito es que el propio proceso democrático puede verse amenazado por la peligrosa pérdida de representatividad y legitimidad de los partidos políticos. En ese contexto, los defectos tradicionales de la política latinoamericana – el clientelismo, el incumplimiento de las promesas electorales, la falta de consistencia ideológica, el pragmatismo lindante en el oportunismo– se recuerdan como pecados veniales, casi con nostalgia.

3.4 La reforma del sistema político

Sin embargo, no hay democracia sin partidos y sin actores propiamente políticos. Ese es casi un axioma, que nadie niega, ya que sin ellos es imposible hablar en serio de democracia representativa. Los partidos son esenciales para agrupar a la sociedad. Para agregar y organizar las demandas procedentes de individuos y sectores de la vida social muy diversos, agregación sin la cual no se puede decir que exista representatividad. Los partidos son necesarios para mantener y fortalecer la identidad nacional, por encima de las fragmentaciones localistas y de las presiones externas. Para oponer contrapesos sociales a los poderes económicos. Y son irremplazables en la responsabilidad de ofrecer una visión del destino común. Y en los tiempos que corren la importancia de los partidos es todavía mayor que la que tenía antes. En sus manos está ahora la responsabilidad de dirigir un nuevo Estado, mucho más complejo que el anterior, en un peligroso escenario de reorganización territorial y de fragmentación social in-

¹⁷ *Ibidem.*

terna, a la cual se debe agregar un marco internacional extremadamente competitivo y exigente.

Pero, para que cumplan esa tarea, tienen que cambiar. Para que no se repita la máxima del Gatopardo –que todo cambie para que no cambie nada– lo que la gente plantea y lo que la sociedad necesita es que los partidos y los políticos cambien sus pautas de conducta, sus estructuras internas y sus métodos operativos. Entonces tendrá sentido hablar de los otros cambios. Esa es, claramente, la orientación de la ciudadanía. En la encuesta varias veces mencionada de Seguridad Humana en Bolivia, el 53% de los entrevistados considera que son los políticos los que deben cambiar y un 12% adicional señala que los partidos tienen que cambiar. Se observará, obviamente, que el sentido de esa afirmación no es que *estos* políticos o partidos se cambien por otros, sino que *todos* modifiquen sus pautas de comportamiento. No se exagera, en consecuencia, cuando se expresa que la legitimidad del sistema político depende ahora de su reforma y de su transformación. Si la pérdida de legitimidad continúa, los partidos no podrán asegurar gobernabilidad y la reforma del Estado será incompleta o, aún peor, inútil, si su principal instrumento –el partido– deja de ser funcional al proceso.

Son diversos los temas que debe abarcar la reforma del sistema político. Me voy a limitar, en estos últimos párrafos, a resumir algunos principios cuya inclusión considero indispensable en esas reformas.

Régimen democrático. Los partidos deben organizarse internamente de conformidad a reglas democráticas de renovación periódica, en consulta electoral directa, de conformidad a procedimientos establecidos por ley.

Transparencia en el financiamiento. Los partidos políticos son instituciones de orden público y, en consecuencia, los militantes y la sociedad tienen pleno derecho a conocer las fuentes y la forma de administración de los recursos financieros con que funcionan los partidos políticos. Debe establecerse el principio de que los estados financieros de los partidos tienen carácter público y que tanto la militancia como el Estado tienen la obligación de supervigilar la gestión de esos recursos.

Responsabilidad jurídica. Los jefes y dirigentes de los partidos son responsables directos de la administración de los recursos financieros

confiados a su cuidado y deben tener, en caso de mal uso de esos recursos, responsabilidad civil y penal, semejante o superior a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Debe establecerse con total claridad la responsabilidad penal por malversación de recursos de los partidos.

Representatividad. Los partidos políticos deben conservar el monopolio de la intermediación política en la conformación de los poderes nacionales. Pero tiene que eliminarse ese requisito en la conformación de los gobiernos departamentales y municipales, habilitando a otras organizaciones de la sociedad civil e inclusive a candidatos independientes, a postular a esos cargos, previo el cumplimiento de determinados requisitos establecidos por ley.

Temporalidad. Tiene que establecerse el principio de la renovación periódica del poder legislativo, limitando el mandato de diputados y senadores a dos períodos constitucionales y permitiéndoles presentar una nueva candidatura pasada una legislatura.

El corolario de todo este razonamiento es bastante simple y se puede resumir en pocas líneas.

- La transformación de la sociedad, del Estado y del sistema económico y político es inevitable y, en buena medida, ya se ha producido.
- Los frutos de las reformas estructurales son ambivalentes. Han permitido el control de las principales variables económicas y han iniciado la mutación de la estructura del Estado y de sus relaciones con la sociedad. Pero, por otra parte, han agravado los viejos problemas de desigualdad y acentuado el riesgo de fragmentación social y de pérdida de competitividad y eficiencia.
- Esos nuevos problemas, a diferencia de los del pasado, son consecuencia de la ausencia de Estado.
- De allí la necesidad de reconstruir el Estado, en torno a las funciones básicas de redistribución, regulación y negociación en representación del interés nacional, para encarar los desafíos del tiempo que vendrá.
- Esa reconstrucción no será posible o no será útil, si es que no comienza con la reforma y legitimación social del sistema político.

Partidos políticos, democracia y gestión estratégica

Noemí Sanín ()*

() Ex Ministra de Relaciones Exteriores, Colombia.*

INTRODUCCION

En una encuesta realizada en octubre de 1996 por la firma Gallup se encontró que sólo el seis por ciento de los colombianos confiaba en los partidos políticos. Al Congreso, el tradicional recinto del intercambio y debate de ideas en una democracia, tampoco le fue bien. Apenas el diez por ciento cree en él. Los resultados de la encuesta no deben sorprender a nadie. La credibilidad en los partidos y los políticos va en descenso desde años atrás, no solamente en Colombia sino en América Latina en general. Hoy es común hablar de la crisis de esas agrupaciones políticas, de su ausencia de ideologías, de su burocratización y corrupción, de su progresivo aislamiento de la sociedad y, en fin, de su poca utilidad en el funcionamiento de una democracia.

Esta pérdida de confianza en los tradicionales vehículos de participación democrática se ha traducido en la proliferación de movimientos antipolíticos y cívicos, de candidaturas suprapartidistas y de coaliciones temporales establecidas con el sólo fin de ganar una contienda electoral. Igualmente, como lo afirma el sociólogo colombiano Eduardo Pizarro, otros actores de la sociedad han entrado a llenar el vacío dejado por los partidos, lo que ha tenido como consecuencia la politización de sus funciones. Los gremios económicos, la Iglesia Católica, los movimientos evangélicos, las Fuerzas Militares, la gran prensa y el aparato

judicial, particularmente en Colombia, son cada vez más activos.

El papel de los partidos en los sistemas políticos siempre ha sido motivo de controversia. El primer Presidente de los Estados Unidos, George Washington, por ejemplo, quería evitar el establecimiento de esas agrupaciones en la nueva Unión por considerarlas divisivas. Lamentaba los efectos funestos del regionalismo y el partidismo. Sin embargo, finalmente terminó reconociendo, al finalizar su mandato en 1796, que «los partidos son útiles controles de la administración del gobierno y sirven para mantener vivo el espíritu de libertad».¹

Hoy, varios de los partidos más tradicionales de América Latina se encuentran en crisis. En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se enfrenta a la disyuntiva de reformarse o correr el riesgo de perder las próximas elecciones presidenciales en el año 2000. En Argentina, la Unión Cívica Radical quedó tercera en los comicios donde se reeligió al Presidente Carlos Saúl Menem. En Venezuela, el Presidente Rafael Caldera llegó al poder encabezando una coalición suprapartidista que venció a la Alianza Democrática y al COPEI. En Perú, ni la Alianza Popular Revolucionaria de América (APRA) ni la Alianza Popular han logrado recuperarse del golpe propinado por el fenómeno Fujimori y su movimiento Cambio 90. En Colombia, varias ciudades, incluyendo Santa Fe de Bogotá, son gobernadas por alcaldes que no se identifican con partido alguno.

El caso peruano es posiblemente la mayor prueba del desprestigio de los políticos y sus partidos: Fujimori cerró el Congreso, cambió la Constitución y en vez de oposición a su medida de fuerza, recibió apoyo de la inmensa mayoría de la población. Estos experimentos suprapartidistas, a los cuales se volverá más adelante, dejan sobre el tapete unos interrogantes fundamentales:

¿Por qué este deterioro de los partidos en América Latina en momentos que la democracia es el sistema prevalente? ¿Estamos asistiendo al réquiem de los partidos políticos? ¿Los partidos tienen aún algún papel por jugar en el sistema democrático ante el incremento

¹ Véase GEORGE B. TINDAL Y DAVID E. SHI, "America: a Narrative History" en *Historia de los Estados Unidos*, Tomo I, p.195, Tercer Mundo Editores, 1993.

desmesurado de movimientos antipolíticos? ¿Qué labor pueden desempeñar los partidos en una gestión estratégica del Estado?

ORIGEN DE LA CRISIS DE LOS PARTIDOS

Esta crisis política no es sólo un problema latinoamericano. Nada amenaza más a las democracias en el mundo de hoy que el desprestigio de los partidos y la incredulidad en quienes ejercen el poder. Es universal el problema de la corrupción y la reducción del debate político a un simple mecanismo para ganar elecciones con el fin de defender o de obtener desde el poder ciertos privilegios.

En los países industrializados varias de las agrupaciones políticas más importantes y tradicionales han sufrido severos traspiés en las urnas provocados por sus antes fieles electores. El descontento de las poblaciones se ha reflejado en un incremento del abstencionismo, el voto castigo y el fortalecimiento de movimientos extremistas. En Estados Unidos, se ha ido reduciendo paulatinamente el interés de los ciudadanos en las elecciones. La deslucida campaña presidencial que acaba de terminar es una prueba fehaciente de ello. Sólo sufragó el 49 por ciento de los estadounidenses y, de esa cifra, el ocho por ciento votó por el candidato de protesta Ross Perot.

En Europa y Canadá los partidos gobernantes han soportado la furia de un electorado cada vez menos ideológico y más exigente. Dos ejemplos de este fenómeno fueron las derrotas estrepitosas del Partido Conservador canadiense y el Socialista francés hace unos años. La agrupación del primer ministro Brian Mulroney, miembro de la troika conservadora al lado de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, no sólo perdió su mayoría en el parlamento sino que su representación en las cámaras quedó reducida a un miembro. El socialismo en Francia, en los comicios anteriores a la elección de Jacques Chirac como Presidente, también vio reducido su poder en el parlamento a un puñado de diputados.

Otro caso ilustrativo es Suecia. Hace unos años, el Partido Socialista, que había gobernado a ese país durante varias décadas, perdió el

poder ante los conservadores, resultado que fue calificado en su momento como un giro decisivo a la derecha de la nación que había sido el baluarte de la izquierda democrática en Europa. En 1995 volvieron a ganar los socialistas. Prueba fehaciente de un electorado voluble, no claramente identificado con un partido y sin escrúpulos para dejar sin trabajo al político de turno.

En América Latina, esa tendencia se ha acrecentado en los últimos años. Una excelente ilustración de esta realidad la cita Pizarro en su artículo publicado en el libro *Tras las huellas de la crisis política*.² En los últimos diez años, la gran mayoría de los partidos de gobierno ha sido derrotada en las urnas, gracias a un creciente voto castigo. Ocurrió en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Es evidente que los pueblos latinoamericanos, y en particular el colombiano, se han alejado de los partidos porque éstos se distanciaron de ellos. Se olvidaron de su razón de ser. Se limitaron a ser vehículos para elegir senadores, representantes, alcaldes y concejales. Dejaron de ser foros para el intercambio de ideas y fuentes de nuevas ideologías. Esta desilusión con los partidos se ha traducido en un creciente abstencionismo.

Posiblemente no hay mejor ejemplo de ese fenómeno que la experiencia colombiana. El bipartidismo ha sido, a través de la historia, la base sobre la cual se ha sustentado la democracia en Colombia. Desde que Camilo Torres y Antonio Nariño debatieron sobre las bondades del federalismo frente al centralismo, recién independizada la Nueva Granada en 1810, Colombia se ha dividido tradicionalmente en dos bandos: liberales y conservadores.

La ventaja primordial de un sistema bipartidista es que garantiza que uno de los dos partidos sea mayoría y a la vez responsable de la toma de decisiones y de la ejecución de políticas. Al mismo tiempo, el partido minoritario tiene un virtual monopolio de la oposición y pue-

² Véase PIZARRO, EDUARDO, "La crisis de los partidos y los partidos en crisis", en *Tras las huellas de la crisis política*, Fundación Friederich Ebert de Colombia FESCOL, septiembre, 1996.

de aumentar el número de sus simpatizantes con los que pierden fe en las políticas adelantadas por el gobierno de turno. Eventualmente, se produce un cambio de partido de gobierno y se invierten los roles. Todo se basa en el concepto de la competencia, uno de los cimientos de la democracia.

En 1958, los liberales y conservadores renunciaron a ese precepto, con el fin de recuperar el poder en manos de los militares³ y poner fin a la violencia entre sus partidarios. Sobre el papel, el acuerdo del Frente Nacional era ideal y parecía garantizar la estabilidad del país. Al repartir por igual los cargos públicos y rotar la jefatura de Estado cada cuatro años entre ellos, se acababa la sangrienta rivalidad entre los partidos que había dejado centenares de miles de muertos. Al mismo tiempo, se fijaba un rumbo claro y definido en las políticas económicas y sociales. De alguna manera, Colombia pasó de un sistema bipartidista a un régimen de partido único, similar al Partido Revolucionario Institucional de México.

Los defensores del Frente Nacional aseguran que ese acuerdo entre liberales y conservadores pacificó el país y, más importante, le otorgó la estabilidad necesaria para llevar a cabo una gestión coordinada y unificada de Estado, en particular en la política económica. Sin duda, algo que ha distinguido a Colombia de sus vecinos latinoamericanos es el consenso que casi siempre ha existido en esa materia.

Pero, irónicamente, el Frente Nacional en vez de unir a los colombianos bajo una sola bandera, los dividió. En lugar de modernizar las instituciones, las burocratizó. En vez de reformar la política, la clientelizó. En lugar de aumentar la participación ciudadana, la redujo. En vez de legitimar el Estado, lo desnaturalizó. En lugar de fortalecer los partidos, los corrompió. En vez de abrir la democracia a nuevas fuerzas, la cerró. En teoría el Frente Nacional iba ser incluyente, en realidad fue excluyente.

El propósito de lograr la reconciliación de los dos partidos se rea-

³ El general Gustavo Rojas Pinilla asumió el poder el 13 de junio de 1953 y gobernó a Colombia hasta el 10 de mayo de 1957.

lizó con el costo de suprimir la competencia electoral entre ellos. Al eliminar la búsqueda del poder como un factor preponderante en el ejercicio de la política, la receta del cogobierno y la alternación de la presidencia acabó de paso con una rica tradición de oposición democrática entre liberales y conservadores. El disentimiento y el debate de ideas se volvieron superfluos e innecesarios en un sistema donde no importaba quién ganara las elecciones ya que todo estaba determinado por una mágica fórmula matemática que comenzaba en el gabinete, seis liberales y seis conservadores, y se diseminaba por toda la administración pública.

Eran previsibles las nefastas consecuencias de ese acuerdo. Un sistema sustentado en gran medida por la repartición equitativa de cargos burocráticos y la creación de puestos para satisfacer la avaricia de los dos partidos tenía que derrumbarse por sí sólo, como finalmente ocurrió. Una democracia es más que una torta a la cual hay que sacarle una tajada en puestos.

Aunque el Frente Nacional terminó oficialmente hace 20 años, los partidos no han podido aún liberarse de esas ataduras burocráticas. La política en Colombia se sigue decidiendo más por el cambio de prebendas que por la convicción de las ideas y los partidos se han reducido a ser vehículos para ganar elecciones. No hay mejor ejemplo que el Partido Liberal que ha sido casi invencible en los comicios parlamentarios y locales y ha elegido presidente en los últimos diez años. Sin embargo esa eficiencia en materia de elecciones no se refleja en su capacidad de gobernar como partido. Una vez elegidos, los políticos liberales no se distinguen por el apoyo a ciertas ideas o políticas. No constituyen un Partido de gobierno sino una maquinaria para producir votos.

El cogobierno, a su turno, ha hecho que los políticos pierdan credibilidad ya que la sociedad no encuentra diferencias reales entre las alternativas que ellos proponen. La desaparición de las fronteras ideológicas entre los partidos ha producido un escepticismo en el ciudadano, que considera que todos los políticos son iguales y por consiguiente nada gana votando por uno u otro candidato. Aumenta así la indiferencia y la incredulidad de la población.

EL AUGE DE LOS MOVIMIENTOS ANTIPOLITICOS: VENEZUELA Y PERU

Al tiempo que los partidos pierden su espacio en el escenario político, son reemplazados por movimientos cívicos cuya principal característica es ser ajenos a los políticos tradicionales. En la mayoría de los países latinoamericanos ese cambio de actitud del electorado se ha manifestado inicialmente a nivel local (Colombia y Venezuela), siendo la excepción más evidente el caso de Alberto Fujimori y su movimiento Cambio 90.

En Venezuela se observa quizá el mayor rechazo a la política tradicional, incluso más que en Perú, ya que el voto protesta está en todos los niveles: local, regional y nacional. En cambio, mientras en Perú se elegía un presidente antipolítico (Fujimori), la población de Lima optaba por un alcalde más tradicional (Belmont).

Caracas ha sido gobernada en los últimos años por alcaldes que no pertenecen a Acción Democrática o al COPEI, sino a un movimiento llamado Causa Radical. El Presidente Rafael Caldera logró ganar las elecciones encabezando una coalición que incluía a izquierdistas (el MAS) y ex miembros de las Fuerzas Armadas. Esa combinación de fuerzas se ha ido desintegrando durante su mandato, lo que confirma la tesis de que conducir una campaña exitosamente no equivale a realizar un gobierno eficiente. Los movimientos suprapartidistas, basados solamente en la protesta o la negación del *statu quo*, tienden a desaparecer cumplido el objetivo de llegar al poder.

Es importante resaltar que Caldera se aprovechó de una coyuntura para ser reelegido y no simboliza al antipolítico venezolano. Esa distinción le corresponde a Irene Sáez, que gracias a una excelente gestión como alcaldesa en un distrito de Caracas, se ha convertido en precandidata presidencial. Encabeza todas las encuestas de opinión. El fenómeno Irene Sáez nace de la desesperanza de los venezolanos en sus políticos que ven en ella la pureza y la honestidad que han estado ausentes en un país que desaprovechó su bonanza petrolera.

El caso peruano es excepcional por muchas razones. Fujimori surgió prácticamente de la nada y se convirtió en una alternativa via-

ble por dos errores estratégicos de su contendor, el escritor Mario Vargas Llosa. Este era, meses antes de las elecciones de 1990, el candidato antipolítico por excelencia pues había logrado congregarse a su alrededor a todos los descontentos con la desastrosa administración de Alan García. Sin embargo, al permitir que el partido Acción Popular del ex-presidente Fernando Belaúnde, el más tradicional de Perú y casi tan impopular como el APRA, se uniera a su candidatura, se convirtió en aspirante al cambio en sustitución del continuismo. Su segundo error fue anunciar con lujo de detalles su programa de austeridad económica. En una crisis como la que atravesaba Perú, el pueblo necesitaba un mensaje de esperanza, no de catástrofe, especialmente cuando el mensajero era considerado un representante de los responsables del desastre. Esos dos errores vulneraron la candidatura de Vargas Llosa. Fujimori, hábilmente, llenó el vacío dejado por el escritor y terminó recibiendo votos hasta de los apristas.

Fujimori simboliza de alguna manera el novel político latinoamericano de fin de siglo. No sólo por el "Fujimorazo", el cual se analizará más adelante, sino por la manera que llegó al poder. Nunca destapó sus cartas; nadie sabía cómo iba a gobernar. En Colombia, el ejemplo por excelencia de este fenómeno es Antanas Mockus quien ganó la Alcaldía de Bogotá, sustentado en su actitud irreverente frente al "Establecimiento" y la ausencia de programa alguno.

Pero, sin duda, el maestro ilusionista de la política es el presidente argentino Carlos Saúl Menem. Antes que Fujimori sorprendiera a sus electores llevando a cabo el programa de austeridad de Vargas Llosa, Menem había hecho lo mismo en Argentina. Al subir a la presidencia, abandonó los preceptos del Partido Justicialista (Peronista) y abrazó las banderas ideológicas de los liberales encabezados por Alvaro Alsogaray. Algunos analistas han descrito las maniobras de Menem y Fujimori como la estrategia del caballo de Troya. Las primeras medidas de Abdalá Bucaram en Ecuador indicaban que planeaba seguir por el mismo camino.

Fujimori y Menem representan el triunfo de los movimientos personalistas en América Latina. Ambos han transformado sus partidos -Cambio 90 y el Justicialismo- en su imagen. Es particularmente

asombroso lo hecho por Menem quien cambió la mentalidad del peronismo, antes identificado con el intervencionismo del Estado y ahora adalid del libre mercado. Menem y Fujimori lograron reformar la Constitución para que se permitiera la reelección presidencial y ambos derrotaron sin problemas a sus contendores en los comicios. Los partidos tradicionales, tanto en Perú como en Argentina, han tenido dificultades para organizar una oposición efectiva al gobierno. Queda el interrogante de si Cambio 90 y el Justicialismo menemista podrán subsistir sin sus líderes. La historia latinoamericana no los favorece.

LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

Los movimientos antipolíticos también han surgido con éxito a nivel local en Colombia donde se está presentando una verdadera reacción contra las viejas costumbres politiqueras y clientelistas. En las elecciones para alcalde en 1994 el pueblo, en numerosas ciudades, votó contra la clase política tradicional y optó por nuevas figuras. En Colombia la gente se cansó de la politiquería, del reparto burocrático y de la compra de votos. En las principales ciudades del país, entre ellas Santafé de Bogotá, Barranquilla y Cartagena, triunfaron movimientos cívicos. En Bogotá ganó un académico e intelectual, en Barranquilla un candidato apoyado por un cura radical y en Cartagena un exitoso empresario. Su máximo atractivo es su condición de antipolíticos.

La experiencia de estos nuevos alcaldes –los políticos del futuro como los han bautizado algunos– ha dejado al descubierto, sin embargo, un problema estructural en los movimientos de protesta que logran triunfar. No es lo mismo conducir una campaña que gobernar una ciudad; esto último es más difícil aún cuando los otros órganos municipales –el Concejo, la Contraloría y la Personería– están en manos de los políticos tradicionales.

La elección de estos alcaldes no se ha traducido, como se esperaba, en un cambio sustancial en la política local. Tanto Edgard George en Barranquilla (respaldado por el cura salesiano Bernardo Hoyos), como Antanas Mockus en Santa Fe de Bogotá y Guillermo Paniza en

Cartagena han tenido serias dificultades para ejecutar sus programas. La razón es muy simple y a la vez paradójica: las mismas personas que votaron por ellos también lo hicieron por los concejales de siempre.

Hay dos explicaciones de ese mensaje aparentemente contradictorio. La primera, que sostienen los concejales, es que el electorado quiso equilibrar las fuerzas, asegurando de esa manera la necesidad de un gobierno de consenso. La segunda es más realista: los votantes se muestran independientes en la elección del alcalde porque es una figura lejana a sus intereses personales, pero deben demostrar su lealtad al concejal o cacique del cual son clientes permanentes, sea de becas, puestos, contratos u otras prebendas.

Así, los alcaldes reformistas se han visto enfrentados a Concejos hostiles dispuestos a defender a toda costa sus privilegios, y con el poder político para hacerlo. Mockus, Paniza y George han tenido que escoger entre dos opciones: colaborar con los políticos tradicionales o enfrascarse en una lucha sin cuartel contra ellos, con el peligro de no poder realizar sus proyectos de gobierno. Ese es el dilema que afrontan cada día. El cura Bernardo Hoyos, quien fue el primer burgomaestre de protesta y logró elegir a su sucesor (George), reconoce hoy que fue un error no buscar la renovación del Concejo de Barranquilla.

Una tarea nada fácil ya que el sistema favorece plenamente el mantenimiento del statu quo. En primer lugar, el concejal "primíparo" que llegue con intenciones de alborotar el avispero, de reformar los estatutos y de alterar las reglas de juego se encuentra con una talanquera infranqueable: el espíritu de cuerpo. No hay nada más peligroso que una fiera acorralada y en eso se convierte el Concejo o cualquier corporación que considera amenazada su supervivencia. La actitud de la Cámara de Representantes en el proceso al Presidente Ernesto Samper es prueba de ello.

En segundo lugar, la circunscripción electoral de un círculo único –todos los habitantes del municipio escogen entre los mismos candidatos– dificulta el surgimiento de nuevas fuerzas y beneficia a los políticos tradicionales o a los que ellos apoyan porque ya tienen una presencia en toda la ciudad. También los ayuda la proliferación de listas, característica de los comicios post-Constitución, porque hace más

fácil su elección por residuo. Un mayor número de candidatos se traduce en un menor número de votos para lograr la curul, factor que favorece a los políticos que ya tienen su base electoral.

Tercero, el sistema local carece de un pilar fundamental de toda democracia: la obligación del funcionario, sea elegido o nombrado, de asumir la responsabilidad de sus acciones y decisiones ("accountability"). Es además la capacidad y oportunidad del elector de reclamarle al elegido por una decisión o acción, algo difícil de hacer cuando la mayoría de los votantes sólo ve al político en épocas de campaña. Así, nadie es responsable. Los puestos y contratos son de los concejales; los fracasos en la gestión local, del alcalde.

En la mayoría de las democracias occidentales existe la circunscripción uninominal, que consiste en dividir la ciudad o el municipio en zonas, de las cuales sale elegido un concejal en cada una. Los candidatos deben residir en esa área. Este método tiene varias ventajas: permite una mayor comunicación y cercanía entre los votantes y el elegido, facilita la fiscalización de la labor del concejal, lo obliga a defender los intereses de su electorado y, más importante aún, a responder por sus acciones.

En Colombia se ha convertido en un lugar común achacar al Congreso todos los males del sistema político colombiano y clasificar a la gran mayoría de sus integrantes como delincuentes. La revocatoria del mandato de esos legisladores es vista como la solución de soluciones, el principio del fin de la odiada clase política. En unas nuevas elecciones, aseguran los proponentes de esta iniciativa, se renovarían el Senado y la Cámara de Representantes con gente de bien, comprometida en trabajar por el país y no por prebendas burocráticas.

Lo mismo se pensaba en 1991 cuando, apenas estrenada la Constitución, se anticipó la realización de los comicios del Congreso. Fuerzas como la Alianza Democrática M-19, el Movimiento de Salvación Nacional y los cristianos aspiraban a ratificar sus mayorías en la Asamblea Constituyente en el cuerpo legislativo. Fracasaron. El Partido Liberal ganó ampliamente y fueron reelegidos, en gran número, los revocados o sus allegados. Y las tan criticadas costumbres de repartir puestos y contratos a cambio de votos continuó incólume. Incluso, va-

rios de los congresistas nuevos, elegidos en 1991 o 1994, han sido alegres beneficiarios de esa práctica.

Se afirma hoy que la situación es diferente, que el controvertido proceso en la Cámara contra el Presidente y el abierto pago de favores del Gobierno a sus amigos han creado un ambiente propicio para arrasar de una vez por todas con la politiquería y purificar el recinto democrático del Congreso. Ese análisis optimista olvida sin embargo una enseñanza básica, resumida perfectamente por el fallecido ex presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Thomas «Tip» O'Neill: «Toda política es local». Y ratificada por la experiencia de los alcaldes antipolíticos.

De nada sirve cambiar las costumbres, prácticas e integración de las entidades nacionales si en los concejos, asambleas, alcaldías y gobernaciones todo sigue igual. Sobre una base carcomida de vicios no se construye una democracia participativa y representativa. El concejal o diputado de hoy es el representante o senador de mañana. La política, al fin y al cabo, es una carrera, con pasos casi obligatorios que hay que escalar. Los valores se inculcan en el Concejo y la Asamblea, se repasan en la Alcaldía y la Gobernación y se ponen a prueba en la Cámara y el Senado.

Como es evidente, la formación que se recibe en los primeros cursos o cargos es el cimiento del político futuro. Los ejemplos de malas costumbres abundan: catorce congresistas han perdido su investidura y hay diez en la cárcel, se adelantan investigaciones disciplinarias y penales contra varios más y el Procurador General, un ex senador, se encuentra tras las rejas.

Todos ellos surgieron de la política local, de un sistema que favorece a los que aceptan las reglas no escritas de un juego que bordea y muchas veces supera los límites de la ética y el código penal. Allí aprendieron, por ejemplo, la importancia de los incisos y párrafos de los acuerdos y las leyes, de la redacción ambigua y poco clara; en fin, de cómo introducir y hacer aprobar artículos que les favorecen personalmente.

En los últimos diez años se han adelantado en Colombia numerosas reformas institucionales a nivel local encaminadas a democrati-

zar el proceso político y facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas. El primer cambio importante ocurrió en 1986 al aprobarse la elección popular de alcaldes. Hasta entonces, los burgomaestres eran nombrados por el Presidente de la República mientras que los concejales eran elegidos por sufragio universal.

Los concejales, que en muchas ocasiones eran además senadores o representantes, ya que se les permitía ocupar dos cargos simultáneamente, lograron en general imponer sus reglas de juego en las relaciones locales. El alcalde de turno, aunque su poder emanaba de la Presidencia en Bogotá, no tenía apoyo popular, lo cual lo obligaba a transar con los políticos. La repartición del “ponqué” burocrático desde el gabinete hasta abajo y la entrega de contratos se convirtieron entonces en los instrumentos de negociación por excelencia. Gracias a su efectividad, se volvieron el *modus operandi* de la política local e incluso nacional. El principal legado del Frente Nacional.

En la Constitución de 1991 se continuó con las reformas institucionales. Se introdujo una serie de incompatibilidades e inhabilidades para los concejales y diputados, tales como la prohibición de ocupar dos cargos al mismo tiempo y la de formar parte de las juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo. Se buscaba limitar el poder de los caciques y poner fin a la politiquería.

Una rápida radiografía de las reglas de juego que imperan hoy entre los concejos y las alcaldías demuestra que esa reforma quedó, prácticamente, en el papel. El mercado de los puestos y los contratos sigue, con un nuevo ingrediente: muchos de los ediles, recientemente elegidos a las Juntas Administradoras Locales –miniconcejos–, están ahora exigiendo su pedazo del “ponqué”. Dignos hijos del sistema, se creen con el derecho a las prebendas del poder.

El Concejo es un actor fundamental en el proceso político local. Aprueba o rechaza, entre otros, el presupuesto, los proyectos de cofinanciación, la contratación de créditos y la suscripción de convenios por parte del alcalde. Es el árbitro del desarrollo del municipio.

Como si fuera poco, la Personería –similar al defensor del pueblo

que existe en otros países latinoamericanos– y la Contraloría –un organismo de control fiscal– dependen en gran medida del Concejo. La Constitución y las leyes le dan facultades a la corporación para organizarlas y dictar las normas necesarias para su funcionamiento, incluyendo la determinación de las plantas de personal. El Concejo, además, elige al contralor y al personero.

Como es evidente, el mismo sistema crea las bases para la politización de esos organismos de control y su conversión en fortines burocráticos de uno u otro concejal, en particular del que logre imponer su candidato. Así un alcalde antipolítico corre el riesgo de ser investigado e incluso sancionado si no cede a las pretensiones de algún político.

Los Concejos municipales se han convertido en el primer escalón en la perpetuación de las prácticas corruptas y clientelistas a lo largo y ancho del Estado. Sólo reconociendo que los Concejos se han transformado en semillero que nutre de ahí para arriba la clase política se podrá iniciar el proceso de renovación del que tanto se habla.

LA SOMBRA DEL AUTORITARISMO

El «Fujimorazo» –el cierre del Congreso del Perú– fue bien recibido por muchos sectores latinoamericanos, que lo consideran el camino más expedito y eficaz para reformar las clases políticas corruptas. Sin embargo, la compleja realidad no puede servir de pretexto para confundir autoritarismo con autoridad.

Ante la difícil situación en la que se encuentran varios países de la región, han aumentado las voces que claman por el establecimiento de un régimen de facto. Sin embargo, lo que se necesita es establecer el imperio del Estado social de derecho y no cambiar de arbitrariedad. La anarquía y el desorden siempre han sido el origen del despotismo. Sería un contrasentido provocar un golpe de Estado cuando son las vías de hecho y no las de derecho las responsables de la crisis actual.

Los amigos del autoritarismo utilizan algunos estudios que han explorado las relaciones entre regímenes políticos y crecimiento eco-

nómico. En ellos se afirma que en algunos países, en especial los de nivel de crecimiento intermedio, el ritmo de crecimiento positivo es inversamente proporcional a la democracia. Concluyen así que los regímenes autoritarios garantizan más estabilidad y brindan más confianza, lo que generaría mejores índices de crecimiento económico. Citan como ejemplos la dictadura del general Augusto Pinochet y la primera etapa del gobierno de Fujimori.

Las dictaduras tienen sin duda una ventaja sobre las democracias: las decisiones son definitivas y no controvertibles. Por algo los regímenes de facto siempre se distinguen por sus obras de infraestructura. Son generalmente más eficientes en esos campos. Benito Mussolini se congratulaba con el hecho de que en su gobierno los trenes siempre llegaban a tiempo.

Sin embargo, es simplista concluir por eso que dentro de un sistema democrático no se pueden desplegar políticas a largo plazo y que sea imposible darle continuidad a las decisiones y los programas nacionales.

Cuando las democracias se colocan al servicio de los políticos y de los intereses que los sustentan, se desvirtúa su función. Pero este hecho no puede servir de justificación a una dictadura. Al contrario, debe motivar a las personas ajenas a la política a participar en ella para renovar a la clase dirigente y reformar las costumbres por dentro. Una de las grandes virtudes de un sistema democrático es su capacidad de adaptarse a nuevas circunstancias y permitir el cambio pacífico de mando de un grupo a otro.

Es importante recordar que muchas de las fortunas y los privilegios de América Latina se lograron al amparo de las dictaduras. Los regímenes de facto tienen las mismas falencias de un sistema de partido único y sufren de una enfermedad similar: la ausencia de oposición se traduce en pocos mecanismos de fiscalización y control que a la vez facilitan el clientelismo y la corrupción. Los ejemplos abundan: los Somoza en Nicaragua, Trujillo en República Dominicana, García Meza en Bolivia, el PRI en México, por sólo nombrar algunos. Los movimientos personalistas autoritarios también son vulnerables a esos males. Menem y Fujimori se encuentran actualmente en la mira de la opinión

pública por escándalos de abuso de poder y corrupción presuntamente cometidos por altos funcionarios en sus gobiernos.

Es evidente, además, que muchas de las medidas que rompieron la confianza de la comunidad internacional, como las nacionalizaciones que espantaron la inversión extranjera y produjeron la gran fuga de los capitales domésticos, fueron tomados bajo regímenes dictatoriales.

Los costos sociales de las dictaduras difícilmente se pueden expresar en estadísticas. ¿Cómo calcular las pérdidas por las arbitrariedades y violaciones de los derechos humanos? Tampoco existen pruebas fehacientes de que las iniciativas individuales se fortalezcan ni que el desarrollo social y económico aumente mucho bajo regímenes de facto.

Finalmente, no hay que olvidar que cada vez que un Estado viola los derechos humanos de sus ciudadanos pierde legitimidad. Y un Estado sin legitimidad no puede sobrevivir a largo plazo. Es contradictorio que en momentos en que los gobiernos latinoamericanos llevan a cabo profundas reformas económicas para ponerse a la par con las democracias industrializadas se esté pensando en volver a las dictaduras. Como decía Winston Churchill, la democracia es un sistema imperfecto, pero nadie ha encontrado uno mejor.

LA CRISIS DE LA OPOSICION EN AMERICA LATINA

El ejercicio de la oposición en América Latina nunca ha sido fácil, especialmente en las últimas cuatro décadas de Guerra Fría. La Guerra Fría contribuyó a restringir la democracia tanto en Colombia como en el resto de América Latina. La confrontación Este-Oeste alimentó la creencia de que hacer oposición era acercarse a la subversión. Era preferible apoyar al régimen, por corrupto e ineficaz que fuera, que ser tildado de comunista y perseguido por el Estado.

Durante los años 60 y 70, los países latinoamericanos, con la excepción de Costa Rica, Colombia, México y Venezuela, fueron gobernados la mayoría del tiempo por juntas militares represivas. Los partidos políticos o colaboraban con el régimen de facto u operaban en la

clandestinidad. Ninguno de los terrenos era fértil para aprender el ejercicio democrático de la oposición.

En cambio, los partidos latinoamericanos son expertos en realizar elecciones y cada vez es mayor el número de agrupaciones que aceptan el resultado, sin armar escándalo, aunque sea adverso. La presencia de observadores internacionales y la fiscalización de los medios han sido fundamentales para volver más transparentes esos procesos.

El otro argumento con el cual se han frustrado muchos esfuerzos para gestar oposición es la amenaza contra la seguridad nacional. El problema guerrillero, el del narcotráfico o el de los grupos armados de extrema derecha han llevado a confundir la necesidad de luchar unidos contra esos flagelos, con la de establecer un maridaje burocrático con el gobierno.

La unión en torno a unos propósitos nacionales fundamentales – como la paz, la defensa de la soberanía, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo– no tiene porqué impedir el ejercicio de la oposición. Las sociedades latinoamericanas, incluyendo la colombiana, tienen que dejar atrás su reticencia a cederle espacio a la oposición por miedo a que se altere el orden. Centroamérica, que en los años 80 sufrió los rigores de la guerra, en los 90 está mostrando el camino de la reconciliación.

Al abandonar la oposición como una forma de hacer política se ha olvidado que el disenso es la esencia de la vida democrática y se nutre en el pluralismo de visiones y opiniones. Una democracia sin oposición no es democracia.

Paradójicamente, en Colombia, una de las democracias más antiguas y estables de América Latina, no existe la oposición política organizada de partidos. El Frente Nacional eliminó la posibilidad de que la oposición pudiera llegar legalmente al poder. De allí nació el movimiento guerrillero M-19, que buscó con las armas abrir un sistema cada vez más cerrado.

La ausencia de la oposición real durante cuarenta años ha terminado por producir una cultura social en la que las expresiones disidentes se reciben con prevención y sospecha. Esta cultura llega al extremo de creer que la protesta democrática es a veces la culpable de los pro-

blemas, cuando de existir realmente, podría servir de catalizador para resolverlos. En los países industrializados, ella es muchas veces una válvula de escape de un inconformismo coyuntural. Así se evita que se acumulen las frustraciones y se desencanden actos violentos.

No hay en Colombia, donde existe la tradición de dirimir las diferencias con violencia, un procedimiento para ser autocríticos, que permita convertir la tolerancia en una práctica corriente y así canalizar el descontento.

Al cerrarle el espacio a la oposición institucional, se ha abierto las puertas a las diversas formas de violencia. Ante la falta de espacios políticos para canalizar el descontento, la rebeldía armada de derecha o de izquierda pretende apropiarse del concepto de oposición. Esa apropiación, a su turno, produce un efecto disuasivo frente a los intentos civiles de construir una oposición democrática. Para que la violencia deje de ser un mecanismo de interacción política en Colombia es indispensable una activa oposición democrática.

Hay una cultura política en la democracia colombiana que piensa que la oposición debe «erradicarse» en vez de legitimarse. También se debe reconocer que a los esfuerzos opositores les ha faltado la estructura necesaria para que sobrevivieran sus movimientos una vez desaparecidos sus dirigentes.

Colombia se encuentra hoy en una situación en la que la ausencia de una oposición articulada ha generado un vacío que están llenando los estudiantes, la Iglesia, los empresarios y el aparato judicial, entre otros. Como se dijo anteriormente, aunque la participación política de todos los actores es sano para la sociedad, resulta contraproducente que los agentes llamados a crear riqueza, generar empleo, prepararse para un mundo cada día más competitivo y ejercer el liderazgo ético, tengan que dedicar buena parte de su tiempo a suplir las tareas que deberían desempeñar los partidos y los políticos.

Durante los dos años de la actual crisis política, sin duda la mayor oposición ha provenido de la Fiscalía General de la Nación, que con determinación ha adelantado procesos penales contra congresistas y altos funcionarios del Estado por enriquecimiento ilícito y otros delitos contra la fe pública. Ante la ausencia de actores políticos legít-

timos, la sociedad ha recurrido a los estrados judiciales para defender la democracia y reformar el régimen político. Al igual que en Italia, los jueces colombianos se han convertido en el instrumento preferido para combatir el clientelismo y la corrupción. Esa costumbre es positiva a corto plazo, pero una democracia no se construye sobre sentencias judiciales.

Colombia está ante una encrucijada: ni los partidos tradicionales han querido renunciar a la facilidad del unanimismo, ni la oposición se ha mostrado capaz de convertirse en una alternativa real. Hechos recientes demuestran lo difícil que es cambiar el statu quo.

En 1986, el presidente Virgilio Barco intentó quebrar la columna vertebral del Frente Nacional al anunciar un gabinete íntegramente liberal e institucionalizar el esquema gobierno-oposición. El Partido Conservador estuvo sin cuota ministerial durante esos cuatro años, tiempo suficiente para organizar una oposición real y convertirse en alternativa de poder. No lo hizo. Se dedicó a demostrar la inconveniencia de gobernar sin él.

Otra experiencia fallida fue la del M-19. El grupo guerrillero se desmovilizó, participó en la contienda presidencial y su lista logró la mayor votación en las elecciones para integrar la Asamblea Constituyente. Su líder, Antonio Navarro Wolf, fue uno de los tres presidentes de la Asamblea y desempeñó un papel clave en la redacción de la nueva Constitución colombiana. Pero de nuevo la vieja costumbre de cooptar a los adversarios con botines burocráticos convenció al M-19 de participar en el gabinete. Así, en vez de ejercer la oposición y presentarse como la alternativa a los partidos liberal y conservador, aceptó las reglas de juego tradicionales y terminó confundándose con el "Establecimiento". En las elecciones legislativas de 1991 eligió nueve senadores; en 1994, sólo un representante a la Cámara. Hoy, dejó de ser una opción viable para llegar al poder.

Por la falta de una oposición real, una crisis como la actual en Colombia se estanca en vez de resolverse. A espaldas del país, una gran parte de los políticos se dedica a defender sus intereses clientelistas y presupuestales, atrincherados en un sistema que los favorece. Esta situación se refleja en el anacronismo de los partidos, en su atomización,

en la ausencia de liderazgo, en el vacío de propuestas y en la carencia de visión.

LA ATOMIZACION DE LOS PARTIDOS

El sociólogo Eduardo Pizarro y el profesor y ex ministro Fernando Cepeda, entre otros, han identificado un fenómeno que amenaza la subsistencia de los partidos políticos: su atomización. La Constitución de 1991 en Colombia, con el fin de romper la hegemonía de los dos partidos tradicionales, buscó democratizar el proceso electoral y facilitar el ingreso de nuevos movimientos independientes. Se pensaba que esta apertura incentivaría la participación ciudadana. La elección de varios alcaldes cívicos y antipolíticos puso de manifiesto que en algunos casos se cumplió ese propósito.

Sin embargo, hubo una consecuencia negativa para los partidos establecidos ya que en lugar de cohesionarse se fragmentaron. Esto se debió a varios factores. Primero, al separar las elecciones del Congreso de las de Alcalde, Gobernador, Concejo y Asamblea se partió el cordón umbilical entre la dirección nacional y sus comités regionales y locales. Los candidatos ya no dependieron del Partido y se volvieron más independientes.

Esto se refleja en la proliferación de listas. Según el estudio realizado por Pizarro,⁴ en 1974 hubo 253 listas para la Cámara de Representantes mientras que en 1994 hubo 628. En el Senado hubo 176 en 1974 y 251 en 1994. Cada vez hay una menor fidelidad a los partidos porque el candidato elegido considera que el triunfo es suyo y no de la agrupación política a que pertenece. Esta situación repercute en el Congreso donde se hace casi imposible imponer una disciplina de partido necesaria para gobernar efectivamente. El Ejecutivo se ve obligado a negociar con cada miembro individualmente, un proceso complicado y costoso.

El Partido Liberal, contradictoriamente, es uno de los principales responsables de este fenómeno. Con el fin de lograr una mayoría en las

⁴ Op. cit.

cámaras, aunque sólo sea numérica y no ideológica, le otorga avales al candidato que los solicite. Por eso la gran mayoría de las 628 listas a la Cámara en 1994 eran liberales.

La fragmentación de los partidos dificulta la gobernabilidad y amenaza su supervivencia como actores políticos. Al relegarse a ser simples maquinarias electorales, los partidos pierden no sólo su identidad sino su capacidad de influencia. Este proceso, si no se toman las medidas necesarias, podría desembocar en su desaparición y reemplazo por docenas de movimientos con intereses dispersos. Hay quienes ven positivamente este desenlace ya que consideran que los partidos, como actualmente funcionan, no le aportan a la democracia e incluso terminan siendo talanqueras para su desarrollo.

Algunos analistas como el politólogo Rodrigo Losada⁵ consideran que los partidos programáticos e ideológicos no son necesarios para gobernar. Cita a manera de ejemplo, el caso de los partidos políticos norteamericanos que nunca se han caracterizado por ser excesivamente ideológicos ni programáticos. Esa apreciación no es del todo correcta porque a pesar de tener miembros de diversas opiniones, en general el Demócrata es de centro y centro-izquierda y el Republicano de centro y centro-derecha. En los partidos estadounidenses, además, sí existe cierta disciplina que se refleja en las votaciones más importantes en el Congreso.

También se afirma que hoy importan más las cualidades del candidato, como su honestidad, credibilidad, competencia y experiencia que los programas de partido. Al fin y al cabo, la inmensa mayoría del electorado no conoce el contenido de los programas como lo confirman investigaciones recientes sobre el comportamiento de los votantes. Sin embargo, el hecho que un candidato presidencial sea elegido sin el respaldo de un aparato partidista no significa necesariamente que podrá gobernar solo. Queda al descubierto una verdad sobre los movimientos suprapartidistas: no son capaces de lograr mayorías en la rama legislativa para acompañar las victorias de su candidato a un cargo en el Ejecutivo.

⁵ Véase LOSADA, RODRIGO, "¿Partidos para qué?", Revista *Dinero*, Santa Fe de Bogotá, noviembre de 1996.

LOS RETOS DE LOS MOVIMIENTOS Y LOS PARTIDOS

Los movimientos suprapartidistas son un excelente vehículo para llegar el poder. Fujimori y Caldera son prueba de ello. Pero también enfrentan mayores obstáculos para gobernar que un candidato tradicional de partido. No sólo por la falta de una organización de base que lo apoye durante su mandato sino por la presión del pueblo que lo eligió. A los movimientos independientes confluye gente de todos los partidos que, desilusionada con la gestión de su agrupación, tiene la esperanza que el candidato antipolítico o cívico sea diferente y sí cumpla con sus promesas. Las expectativas son mayores y, por ende, la posibilidad de decepción más factible. Por ello, para poder gobernar eficazmente los movimientos suprapartidistas deben eventualmente convertirse en partidos.

Los movimientos pueden elegir presidentes, pero si no se institucionalizan, no serán capaces de llevar a cabo una gestión estratégica a largo plazo. Existe la probabilidad de que su proyecto de gobierno quede trunco por falta de continuidad en las políticas de su sucesor. Un partido, aunque sea desde la oposición, tiene una mayor capacidad para defender los logros y los proyectos de la administración. Es igual de importante que al llegar al poder los movimientos se liberen progresivamente de su carácter personalista y no nutran el caudillismo. En primer lugar, porque desaparecido el líder el movimiento puede derrumbarse como ha ocurrido repetidas veces en la historia de América Latina. Un caso reciente es el de Luis Carlos Galán cuyo Nuevo Liberalismo dejó de existir como fuerza política importante después de su asesinato. El peronismo en Argentina sufrió una crisis similar tras la muerte de su líder.

Al mismo tiempo, la experiencia de América Latina con los caudillos no es la mejor. Aunque hay que reconocer su capacidad para aglutinar al pueblo hacia un objetivo común y para servir como símbolos de la Nación, la historia ha demostrado que tienden a degenerarse en el poder cuando pasan de líderes a ídolos. Un rasgo negativo es que centralizan cada vez más la toma de decisiones, en particular en su movimiento, impidiendo el surgimiento de nuevas figuras. Otro es que

llegan a confundir lo que es bueno para ellos con lo que es bueno para su país. Equiparan los dos propósitos en uno sólo. A este respecto un ejemplo sobresaliente fue el del Presidente Nixon, quien creyó que sus actuaciones en defensa propia –al grabar las conversaciones de sus opositores– eran por el bien de los Estados Unidos.

No hay que olvidar que en las democracias más estables los partidos son los actores políticos por excelencia. Por ello, ese divorcio entre el pueblo y esas agrupaciones políticas en varios países de Latinoamérica no es sano para la democracia. Para lograr esa reconciliación los partidos deben dejar de ser maquinarias transitorias que canalizan apoyo electoral y convertirse en organizaciones con presencia permanente en los grandes debates y voceros del pluralismo de la sociedad.

A pesar de los obstáculos que enfrenta ese proceso –como la resistencia de la clase política tradicional al cambio y la burocratización actual de esas agrupaciones–, es posible avanzar en este camino de modernización y transformación. En síntesis, el gran desafío de los partidos es recuperar su legitimidad como interlocutores en el escenario político.

Se han presentado cambios positivos en la forma de ver la política en América Latina. Ahora sólo falta volcar ese pensamiento en hechos y acciones ya que de nada sirve alterar el discurso, si al final todo va seguir igual. La crisis política, que en cada nación democrática se expresa de manera diferente, radica en que los partidos y los gobernantes se olvidaron de que la práctica política tiene por objetivo buscar que los ciudadanos de un país puedan ejercer con garantías todos sus derechos.

UNA VISION DEL FUTURO

Como se ha comprobado en otras democracias, la mejor herramienta para frenar la corrupción es el ejercicio real de la oposición, porque así se genera una dinámica de mutua fiscalización que termina por depurar las costumbres políticas. Nada contribuye más a la formación de nuevos dirigentes y líderes políticos que el ejercicio de la oposición. Infortunadamente, en Colombia y en la mayoría de los países latinoa-

americanos se renunció hace tiempo a ese derecho.

En aras de mantener la estabilidad, los partidos optaron por la colaboración antes que la confrontación, convirtiéndose de paso en uno de los pilares de un régimen cerrado. En la región se ha desarrollado la democracia jurídicamente. Se celebran elecciones, se reúne el Congreso, existen órganos de control y la Constitución establece la separación de poderes. Pero lo que hace falta es la práctica de la oposición, que es uno de los pilares que sostiene la democracia. Sin oposición, no hay democracia.

Después de décadas de confabulación partidista, en particular en Colombia, muchos dudan que sea posible cambiar costumbres tan arraigadas. Pero si algo ha quedado claro en la crisis actual es que si los partidos no se adaptan a las nuevas circunstancias y se oponen a cambiar las reglas de juego corren el peligro de desaparecer del escenario político.

Un primer paso debe ser la institucionalización de los movimientos. En toda democracia es necesario que exista una normatividad, unas reglas de juego claras. Los movimientos son coyunturales y temporales, no permanentes. Para garantizar su supervivencia, tienen que convertirse en partidos con todas las de la ley: personería jurídica, estatutos, etc..

Paralelamente, se deben crear las condiciones necesarias para el ejercicio de la oposición. En primer lugar, y tras la experiencia colombiana en las pasadas elecciones presidenciales, urge reformar la financiación de las campañas y los partidos políticos con el objeto de garantizar su independencia y evitar la penetración de dineros de origen ilícito o una excesiva influencia de grupos económicos. Una alternativa sería limitar el aporte económico que un individuo o un grupo económico pueda hacer a una campaña. Al establecer esta restricción se evitaría que el candidato o partido fuera «rehén» de los intereses que lo financiaron. Al respecto, sería muy importante establecer mecanismos de control para que la reforma no quedara sólo en el papel. Otra opción sería combinar la propuesta anterior con una parcial financiación de las campañas por parte del Estado. Es evidente que no hay soluciones fáciles ni permanentes. En Estados Unidos, por ejemplo, don-

de hace 20 años se hizo una profunda reforma a la financiación de las campañas, hoy se está por hacer otra, después del escándalo sobre el aporte de recursos extranjeros a los dos partidos tradicionales. Lo importante para una democracia, como lo demuestra el caso estadounidense, es tener la capacidad y voluntad para adaptarse a nuevas circunstancias, actitud que contrasta con la rigidez de muchos regímenes políticos latinoamericanos que prefieren hundirse antes que ceder a las presiones de cambio.

Segundo, se debe democratizar y facilitar el acceso a los medios de comunicación, en especial por parte de la oposición. No existe en Colombia, por ejemplo, la costumbre de permitirle al partido opositor el derecho a réplica después de que habla el Presidente por la televisión. En países como Estados Unidos y Gran Bretaña esa es una de las garantías de las que goza la agrupación política opositora al Gobierno. En síntesis, se requiere igualdad de oportunidades, que el campo sea nivelado para todos.

Tercero, como ya se expresó, la relación entre los partidos y el pueblo se limita a la búsqueda de votos cada cuatro años por cada candidato a concejal, diputado o congresista. El electorado no tiene manera fácil de exigir resultados o el cumplimiento de los compromisos adquiridos, ni de acceder a los políticos por quienes votó. Un primer paso para resolver este abismo de comunicación sería establecer la elección uninominal para que los votantes sepan quién los representa y a quién le pueden exigir resultados. Al mismo tiempo, el concejal o congresista tendría que responder por sus decisiones y acciones. Esta reforma también facilitaría la participación de nuevas fuerzas y serviría de talanquera al abstencionismo.

Cuarto, los órganos de control como la Contraloría, la Procuraduría y las Personerías, cuya finalidad principal es defender los intereses de la ciudadanía, no pueden ser parte del aparato político ni objeto de cuotas burocráticas, como en Colombia. Hay que crear los mecanismos para despolitizarlos y garantizar su independencia.

Quinto, hay que avanzar hacia una mayor descentralización. El centralismo a ultranza limita el surgimiento de nuevos actores, es ineficiente y restringe la democracia al impedir una mayor participa-

ción de las regiones. Dos objetivos fundamentales de la reforma son el cambio de las costumbres políticas y la descentralización. De alguna manera, sin la primera no es posible la correcta aplicación de la segunda. Son un matrimonio indisoluble. Con la descentralización se busca una mejor asignación, manejo y administración de los recursos públicos. Difícil lograr ese objetivo, por no decir imposible, si el lenguaje de los puestos, contratos y demás prebendas sigue dominando el diálogo político local.

En fin, el Estado tendrá que convertirse en árbitro para dirimir las diferencias, garantizándole a todos sus derechos y exigiéndoles que cumplan sus obligaciones sin importar la orilla ideológica en que se encuentra cada uno. En cambio, si el gobierno asume una posición amenazante frente a la oposición y coloca sus instrumentos políticos o manipula la información privilegiada que posee para neutralizar a sus adversarios, éstos seguirán sin posibilidades de levantar cabeza.

Al mismo tiempo, la oposición no sólo debe disentir sino que tiene la obligación de ofrecer esperanza, mostrar una visión, crear una alternativa y plantear soluciones. Y es a la oposición a quien corresponde denunciar al partido gobernante si éste no cumple sus promesas electorales.

Sin embargo, este cambio de actitud no será posible si simultáneamente no surge un nuevo tipo de político que mida sus éxitos en base a lo que le entrega y no a lo que le saca a su país. Este nuevo tipo de político requiere de una clara visión de su entorno cercano y del mundo y no podrá encontrar su norte con una brújula que sólo marque la coyuntura, las componendas y la propia conveniencia.

En Colombia la Constitución de 1991, que cumplió cinco años de existencia, alteró de una manera fundamental la forma de hacer política. De allí nacieron los movimientos independientes que ya gobiernan varias ciudades colombianas. La nueva Constitución amplió los derechos de los ciudadanos con el fin de volverlos más partícipes y responsables de su futuro. Este aumento de participación representa un desafío para las agrupaciones políticas tradicionales que deben reformarse para enfrentarlo con éxito.

Esta transformación sólo se logrará con una verdadera voluntad

política. Cuando las decisiones sean el producto o el resultado de una participación mucho más amplia, la representación parlamentaria represente de verdad a la sociedad, y cuando se establezcan procedimientos que respeten los derechos de las minorías y haya una verdadera oposición, se habrán sentado las bases para una democracia moderna.

La crisis política y el nuevo papel del Estado

Espiridião Amin ()*

() Senador de la República, Brasil*

I. DESAFIOS DE LA ACTIVIDAD POLITICA EN AMERICA LATINA

1. *¿La actividad política está en crisis en la región?*

No podemos decir que América Latina sea un ejemplo de buena reputación en el ámbito de las prácticas políticas, aunque los escándalos que ocurren no puedan ser vistos como marca registrada del continente. Tenemos nuestras particularidades históricas, económicas, políticas, sociales y culturales que permiten explicar nuestros vicios y desvíos, pero debemos admitir que la actividad política también está en crisis en el resto del mundo. La interpretación sociológica de las raíces de esta crisis es diferente de un país a otro, a pesar de que los resultados son los mismos en todos. En los Estados Unidos, Europa, Asia, África y Oceanía, la opinión pública ha sido testigo con indignación de numerosos casos de corrupción, propinas, sobornos, tráfico de influencias y desvíos de dinero público involucrando altos personeros políticos.

Las sociedades están perdiendo el respeto por los Parlamentos y sus ocupantes. Frente a esta situación, es lógico que esta imagen sea corregida inmediatamente, pues puede comprometer seriamente la construcción de un nuevo Estado y de una democracia autosostenible, el proyecto político más importante del continente latinoamericano en este fin de siglo.

No debemos olvidarnos que nuestros orígenes coloniales son las únicas fuentes de inspiración que tenemos para enfrentar nuestros desafíos, nuestras deficiencias, nuestros errores e intentar superarlos. Nuestras estructuras económicas, sociales, políticas y culturales fueron forjadas por españoles y portugueses.

Partiendo de este principio, en el caso específico del Brasil podríamos decir que una de las causas más importantes de nuestro subdesarrollo, incluyendo nuestro atraso político y la falta de respeto a los valores y fundamentos éticos por parte de muchos hombres públicos, está estrechamente vinculada a nuestra formación histórica, que incluye trescientos veintidós años bajo el yugo portugués. Vivir tres siglos bajo el dominio de un reino atrasado, contrario a las ideas renovadoras y progresistas surgidas en Europa con el Renacimiento, partidario de la Contra-Reforma, desperdiciando las riquezas retiradas de las tierras brasileñas y vasallo de Inglaterra después de la firma del Acuerdo de Methuen en 1703, nos parece más que suficiente para impedir que los ideales rousseauianos de libertad se implantaran aquí y cambiaran los rumbos de la historia de Brasil.

En toda América Latina, el show político y la tónica paternalista y clientelista aún se encargan fuertemente de la movilización de las masas durante las campañas electorales. La intención de ilusionar nunca faltó en los escenarios, en las caminatas populares, en los apretones de mano, en los abrazos, en las sonrisas, en los ademanes y en los mimos. Posar de gran hombre, defensor de las necesidades inmediatas y concretas de los pobres y, al mismo tiempo, simular una igualdad inexistente todavía está vigente en épocas electorales.

Creo que el paternalismo y el clientelismo están debilitándose en algunos países. En el Brasil, los resultados de las recientes elecciones municipales mostraron claramente, por lo menos en los municipios más importantes, que el gran vencedor fue el candidato competente, con propuestas concretas, y no el candidato paternalista o ideológico. El elector votó por la continuidad administrativa de alcaldes eficientes, o con una mejor propuesta, y rechazó cambiar su voto por dinero así como votar por la izquierda o la derecha.

La recuperación de la imagen del político y de la actividad política

frente a la opinión pública es perfectamente posible en América Latina y depende únicamente de los propios políticos. Para lograrlo, todos deben entender que el momento de las grandes transformaciones por las que se atraviesa en este fin de siglo necesita de hombres públicos creativos, honestos y capaces de transformar en realidad lo antes posible los compromisos asumidos públicamente durante sus campañas electorales. Sólo de esta forma seremos capaces de establecer, por primera vez, una relación sincera de respeto y confianza entre el poder y el pueblo. En fin, hoy por hoy, la sociedad exige una política de resultados, con más progreso, más seguridad, menos ortodoxia y menos discursos vacíos.

Finalizando este punto y volviendo al caso brasileño, el cientista político Bolívar Lamounier dice: "el desprestigio que hoy cerca a la actividad parlamentaria se debe a varios factores, unos de largo alcance histórico, arraigados en la cultura política, otros circunstanciales, vinculados al pasado reciente, y finalmente otros, vinculados a la propia estructura del Legislativo Federal".

2. ¿Cuál es la relación entre la calidad de la política y la eficacia de la gestión estratégica del Estado?

El requisito previo fundamental es la modernización política. Sólo ella será capaz de garantizar la estabilidad de las instituciones, favorecer el desarrollo y consolidar la democracia. Además, la modernización debe estar orientada a la construcción de un verdadero orden público, dentro del Estado, y la formación de un nuevo pacto social, que encuentre su razón de ser en un proyecto nacional moderno, con capacidad de conquistar espacios primordiales en el mundo globalizado.

Evidentemente, en este escenario de relaciones que abarca el mundo político y el Estado, los partidos deben ser fuertes, deben disponer de proyectos nacionales claros, para gobernar y asumir un compromiso definitivo con el desarrollo, con los cambios sociales y con la moralización tanto del Poder Ejecutivo como el Legislativo. Cabe destacar que algunas naciones latinoamericanas, como Brasil, México, Argentina y Chile, disponen de todas las condiciones para convertirse rápidamente en países desarrollados. Un segundo grupo, formado por Venezuela, Uruguay, Costa Rica y Cuba, considerando sus indicadores

de calidad de vida, también tienen condiciones concretas para abandonar el Tercer Mundo.

La globalización de la economía mundial y la propia situación geográfica de América Latina demuestran que nuestros sistemas económicos nacionales deben integrarse en vez de optar por el aislamiento o la centralización. Frente a la enorme competencia impuesta por la globalización, las economías regionales deberán hacer un esfuerzo gigantesco para sostener la producción y el crecimiento, por la generación de empleos, por el aumento de la competitividad, por nuevos niveles de productividad y, sobre todo, por la reforma total del Estado. Las razones del esfuerzo son reales: libre comercio a nivel mundial; movilización de más de dos mil millones de consumidores que están emergiendo de mercados cerrados; movilización sin precedentes de ideas nuevas, nuevos patrones de calidad; diseminación de tecnologías altamente sofisticadas y mucha liquidez circulando en los puntos más lejanos del mundo. En la economía globalizada el Estado dejó de ser empresario, dejó de ser interventor y se convirtió en regulador de los grandes asuntos y de los procesos económicos. Sin duda, esos son los puntos más importantes que surgieron en los espacios nacionales y forzaron cambios radicales en las directrices y en las políticas de cada país. La inserción en el mercado mundial globalizado es una necesidad urgente y una cuestión de sobrevivencia.

II. REFORMA Y CONTINUIDAD EN EL PAPEL DEL ESTADO

1. *¿Cuál es el papel del Estado en los procesos actuales de transformación económica?*

Existe consenso en América Latina sobre la necesidad de construir nuevas sociedades basadas en la libertad económica y en la expansión de la participación social. Sin embargo, nos encontramos frente a grandes desafíos para los que necesitamos tener respuestas definitivas, y la democracia es el primero de ellos. En la práctica debemos defenderla y consolidarla, a nivel del continente. De la misma forma debemos de-

fender la soberanía nacional, que ya no puede más ser vista bajo la óptica retrógrada de los viejos ideales, o bajo el enfoque del radicalismo. Lo mismo puede decirse respecto a la justicia social, que debe ser ampliada y tratada de manera más universal y menos ortodoxa, al contrario de lo que hacen los partidos de izquierda en sus discursos poco objetivos. La defensa del medio ambiente es otro punto que exige medidas internas y mecanismos eficientes de cooperación internacional. En nuestra opinión, estas son las necesidades globales más importantes que aún no han sido totalmente resueltas en nuestras sociedades, las que exigen un tratamiento preferencial de la gestión estratégica del Estado, en esta etapa avanzada de la integración de los mercados mundiales.

Como puede observarse, los cimientos del nuevo Estado se apoyan en nuevos significados. La legitimidad que busca como institución es el mayor desafío que tiene que enfrentarse en este fin de siglo. La llamada tercera revolución industrial que se está procesando en las áreas más dinámicas en el mundo, también en América Latina está abriéndose un espacio para que las instituciones representativas de nuestro cuerpo social se tornen más eficaces y se sitúen más cerca de los individuos. En ese sentido, los partidos políticos deben esforzarse más en la ampliación del campo de representatividad y dividirlo con las asociaciones de barrio, los sindicatos, la prensa, la iglesia, la universidad, las empresas y organizaciones profesionales, que deben asumir definitivamente el importante papel de agentes reguladores de las acciones del Estado.

Para el sociólogo Nicos Poulantzas, estudioso del funcionamiento del Estado, éste representa un producto de la sociedad y, a la vez, está completamente dominado por ella. De esta forma, el Estado no puede ser opositor a la sociedad civil, sino por el contrario, deriva su carácter de la manera como está organizada la sociedad como un todo.

2. *¿Cuáles son las principales propuestas para el reforma del Estado?*

El nuevo modelo de desarrollo adoptado en casi toda América Latina, para garantizar la estabilidad económica, después de un largo período de inestabilidad política, de golpes, contragolpes, rebeliones y regímenes dictatoriales, exige una profundización mayor de las reformas cuyo

objetivo es afianzar las bases sólidas de un nuevo Estado. Este nuevo Estado debe ser eficiente, competente, sin gigantismos y perfectamente ajustado a los nuevos patrones de modernización impuestos por el avance del desarrollo científico y tecnológico.

En lo que se refiere a sus funciones, el nuevo Estado está surgiendo para garantizar la estrategia de desarrollo adoptada, la relación de cooperación y no de conflicto con los agentes económicos y el apoyo para que el país avance industrialmente a partir de nuevas tecnologías. Por otro lado, el nuevo Estado también debe coordinar e incentivar los programas de investigación en ciencia y tecnología en un ámbito global y, en lo que se refiere a las políticas industrial y agrícola, su presencia debe ser más selectiva y alerta a la mejor calidad. En el área social, la posición también es de coordinación, de transferencia de recursos oficiales a niveles regionales, con atribuciones directas en el campo de los problemas sociales.

Como podemos observar, el nuevo Estado necesita ser ágil, dinámico y sofisticado, con una administración pública que se destaque frente a la sociedad civil por la competencia y no por la incapacidad, las políticas populistas y el tráfico de influencias. Las autarquías, empresas estatales y fundaciones deben ser flexibles y, a veces, hasta individualizadas para cumplir su papel de la mejor manera posible. Por lo tanto, la idea de la planificación estratégica es un punto importante y moderno que debe ser aplicado al sector público.

3. ¿Qué aspectos debe asumir la función legislativa para adecuarse al nuevo papel del Estado?

Comenzando por el caso brasileño, en la opinión de varios científicos políticos, nuestro gran dilema institucional está en la necesidad de encontrar un ordenamiento que sea capaz de agregar y procesar las contradicciones, minimizándolas en la dinámica de la vida social.

Todos sabemos que una parte de nuestro cuadro institucional, además de equilibrar el ejercicio de la autoridad política, establece los mecanismos de representación partidista, de composición del gobierno, de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y de la

distribución federativa del poder. Cabe destacar que el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ha sido siempre un punto muy delicado en la agenda de la estabilidad democrática en Brasil.

El diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo debe ser ampliado y ahondado. Con ese propósito es necesario un salto cualitativo en el Congreso Nacional. El Congreso debe comprender e interpretar mejor la realidad nacional, poner el regionalismo en segundo plano, ser menos provinciano y elegir los grandes temas nacionales e internacionales como puntos prioritarios de su pauta de trabajo. Debemos reconocer que realmente existe un dualismo entre ambos poderes. Son dos discursos bastante diferentes y el del Poder Ejecutivo todavía presenta una mejor base de sostenimiento.

Para superar sus propias deficiencias y acompañar las grandes transformaciones, el Congreso Nacional también debe reciclar su cuadro de funcionarios, crear bases eficientes e informatizadas de documentos para investigación, adecuar el proceso legislativo a los tiempos actuales y agilizar aún más la tramitación de sus materias.

III. SOCIEDAD CIVIL, ESPACIO PUBLICO Y AGENDA PUBLICA

1. *¿Cómo se definen los espacios públicos actuales y cómo el debate sobre la ética pública puede influir en la definición de los papeles del Estado y de la actividad política?*

Es importante que el nuevo Estado democrático en construcción refleje realmente la expresión político-jurídica de la sociedad civil. Esta identidad debe conseguirse a través de medidas que favorezcan la integración nacional y respalden la legitimidad del poder. De esta forma, no podemos seguir permitiendo que las instituciones sociales sean desmoralizadas por la corrupción y que la tradicional distinción entre Estado y sociedad civil, que hasta hace poco prevalecía en casi todos los países del continente, vuelva a amenazar la estabilidad política y el desarrollo.

El sociólogo Alain Touraine afirma que el futuro promisorio de América Latina depende, por un lado, de su capacidad de integración

con la economía mundial en condiciones de competitividad y no de sumisión, y por otro, de su capacidad para construir democracias fuertes y representativas. Por ello, las transformaciones políticas que vivimos hoy en la región exigen que las demandas sociales sean atendidas, que las protestas morales sean respondidas con actos concretos en defensa de la ética y de la corrección en la conducción pública, y que la conciencia nacional sea movilizada por el Estado, por la clase política y por la sociedad organizada para un grande proyecto global de modernización.

Así, es necesario garantizar la libertad individual y establecer la ciudadanía, a partir del combate de las humillantes desigualdades. Básicamente, el Estado nacional tiene la obligación de ofrecer a los más pobres un conjunto de servicios eficientes, especialmente en las áreas de educación, salud y transporte, e invertir recursos suficientes para mejorar las precarias condiciones de la vivienda popular. También es tarea del Estado fortalecer la enseñanza pública, incentivar los deportes y la recreación, y ofrecer nuevos empleos fortaleciendo, por ejemplo, la pequeña y mediana empresa. Además, le corresponde impedir el aumento de la violencia social y de las corrientes migratorias hacia las grandes metrópolis, resolver el problema de la tierra, promover la defensa del medio ambiente, las reformas urgentes y luchar por una mejor distribución de la renta nacional, con salarios dignos. De esta forma se convertirá realmente en un Estado-Nación.

Debemos reconocer que con la globalización fueron establecidas nuevas reglas de convivencia política, económica y social. Por ejemplo, frente al notable avance de la ciencia, la técnica y el modo de producción industrial, es necesario que en la construcción de nuestras democracias se prevean algunos peligros. Uno de ellos es la robotización, que trae desempleo, y otro, todavía más grave, se refiere a la dificultad de obtener la anhelada integración entre el espacio público, representado por el Estado, y el espacio social, representado por los individuos. Este último puede llevarnos a un individualismo sin precedentes y hacer que la democracia que estamos edificando sea un mero instrumento de reproducción del capital y nada más.

El modelo de desarrollo que estamos adoptando trae nuevos ac-

tores sociales y nuevas formas de dominación cultural y política que deben ser más conocidas. Por ello, entre el público estatal de esta nueva era de creación de riqueza y el público social, no podemos renunciar al espacio que siempre fue reservado para los ideales humanistas y de libertad que aún corresponden, por lo menos teóricamente, a nuestros valores históricos y culturales.

El colapso del Estado autoritario y del “desarrollismo” nacional en nuestro continente, en medio de la expansión y de la integración en los mercados mundiales industrializados, también estimuló nuevas formas de organización pública. A las demandas que no fueron aceptadas o atendidas y que han sido herencia de un pasado reciente, debe dárseles, como ya dijimos, respuestas concretas.

La horizontalidad del proceso productivo y la reorganización de clases y fracciones de clase, de grupos de presión y de representaciones sociales, en este nuevo contexto de acumulación en un mundo cada vez más interdependiente, requiere de una serie de medidas estructurales de corto plazo. Es necesario avanzar más rápido en la adopción de políticas de ajuste que superen la crisis fiscal, reconstituyan el ahorro público, promuevan las privatizaciones necesarias, la desregulación y la liberalización del comercio. De esta forma, el Estado y el mercado se complementarán y estarán en pleno funcionamiento. Los mecanismos clásicos de representación y los mecanismos corporativos de participación estarán también en constante integración. La consolidación del Estado, del mercado y de la democracia ocurrirá exactamente en ese momento.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

En este campo existen una serie de preguntas importantes que ameritan ser destacadas. Las primeras serían, por ejemplo: ¿cómo se justifica la crisis de representatividad de los partidos políticos? ¿Por qué los partidos son débiles y desprovistos de contenidos ideológicos más profundos? ¿Los partidos latinoamericanos realmente repre-

sentan la conciencia popular?

Los partidos políticos deben representar de manera fidedigna los instrumentos de garantía y práctica de la acción política de los ciudadanos. Además de educar y organizar la opinión pública, los partidos deben ser independientes y bien estructurados.

En América Latina, con raras excepciones, debido a la constante inestabilidad política y al "caudillismo", los partidos políticos no fueron capaces de generar estructuras más ajustadas, y también sufrieron las consecuencias de la discontinuidad. Cabe destacar que la discontinuidad influyó bastante en la falta de definición de un contenido programático y mantuvo siempre acentuada la distancia entre el organismo partidista y las capas populares. De esta forma, el elitismo, el personalismo, el clientelismo político y el nepotismo, característicos de las organizaciones partidistas de la región, se mantuvieron intactos. Entendemos que este tipo de situaciones debe cambiar para que el orden de la sociedad no sea repentinamente alterado por efectos desestabilizadores inesperados.

Las sociedades que logran crear instituciones políticas modernas, con capacidad de ampliar el espacio de participación política, adquieren mayor estabilidad y mayor representatividad. Los medios institucionales más importantes para garantizar la expansión de la participación política son los partidos políticos, el sistema de partidos. Una sociedad en proceso de construcción democrática, que decide organizar partidos políticos fuertes y representativos, aunque con bajos niveles de participación política, ciertamente garantizará el éxito de la democracia mejor que una sociedad que deje esta iniciativa para segundo plano. La experiencia ha demostrado que en los países donde las instituciones son estables, lo que ha garantizado el pleno éxito de la construcción de la estabilidad, a pesar de enfrentar algunos problemas sociales, es la prioridad dada a la organización política y a la creación de instituciones políticas modernas y flexibles.

Elecciones sin partidos representativos repiten los vicios sociales, deforman el proceso político, mantienen presentes el clientelismo, el paternalismo, la corrupción, el fraude y convierten las campañas electorales en verdaderas subastas, donde el voto es vendido para obtener

favores banales y los elegidos son, en su gran mayoría, los detentores del poder económico. Por otro lado, las elecciones con partidos consolidados, y electores de buen nivel de escolaridad y renta, se caracterizan por la honestidad, la victoria de los mejores candidatos, la presencia electoral espontánea y consciente y el elevado nivel de sus campañas.

Las sociedades en proceso de rápidos cambios, necesitan contar con partidos políticos fuertes para respaldarlas. El Estado que imaginamos no puede sobrevivir sin el apoyo de los partidos y de los Parlamentos. Un monarca puede considerar la vida de los partidos como una amenaza a su poder, pero el Estado democrático sólo sobrevive si cuenta con la ayuda de los mismos. Podría decirse que la corrupción, la división y la inestabilidad son características de los sistemas partidistas débiles. Los partidos débiles pueden ser seducidos fácilmente por la corrupción y otros desvíos; en cambio, los partidos fuertes tienen la capacidad de impedir que los intereses privados invadan constante y vilmente el espacio público para saquear y robar.

En sus primeros pasos, los partidos políticos no son inmunes al surgimiento de facciones, a los conflictos internos y a la desunión. Por el contrario, la lucha interna por su control y liderazgo suele ser fuerte. El único objetivo es dominar a cualquier costo la "máquina". Sin embargo, cuando el partido adquiere fuerza, consistencia, representatividad, objetividad y, principalmente, compromiso social, la lucha interna continúa intensa, pero compartiendo espacio con cuestiones más relevantes. De esta forma, el partido se transforma en un instrumento mayor de la sociedad y de su base de lealtades, mucho más importantes que los intereses de las agrupaciones parroquiales e individuales.

Otro aspecto que merece ser considerado es la complejidad y profundidad organizacional de los partidos políticos, que para ser fuertes deben establecer vínculos con las organizaciones socioeconómicas, como sindicatos, asociaciones, movimientos rurales, movimientos femeninos y de la juventud, iglesia, universidad y entidades profesionales.

En las sociedades políticamente maduras, es raro que un líder político se cambie de partido, así como no es común que lo hagan los grupos y las clases sociales. De esta manera, donde las instituciones políticas y los partidos son absolutamente frágiles y la fidelidad no

tiene ninguna importancia, los intereses particulares predominan y son comunes los cambios entre partidos y la proliferación de nuevas siglas sin la menor importancia, que sólo vienen a confundir a las personas.

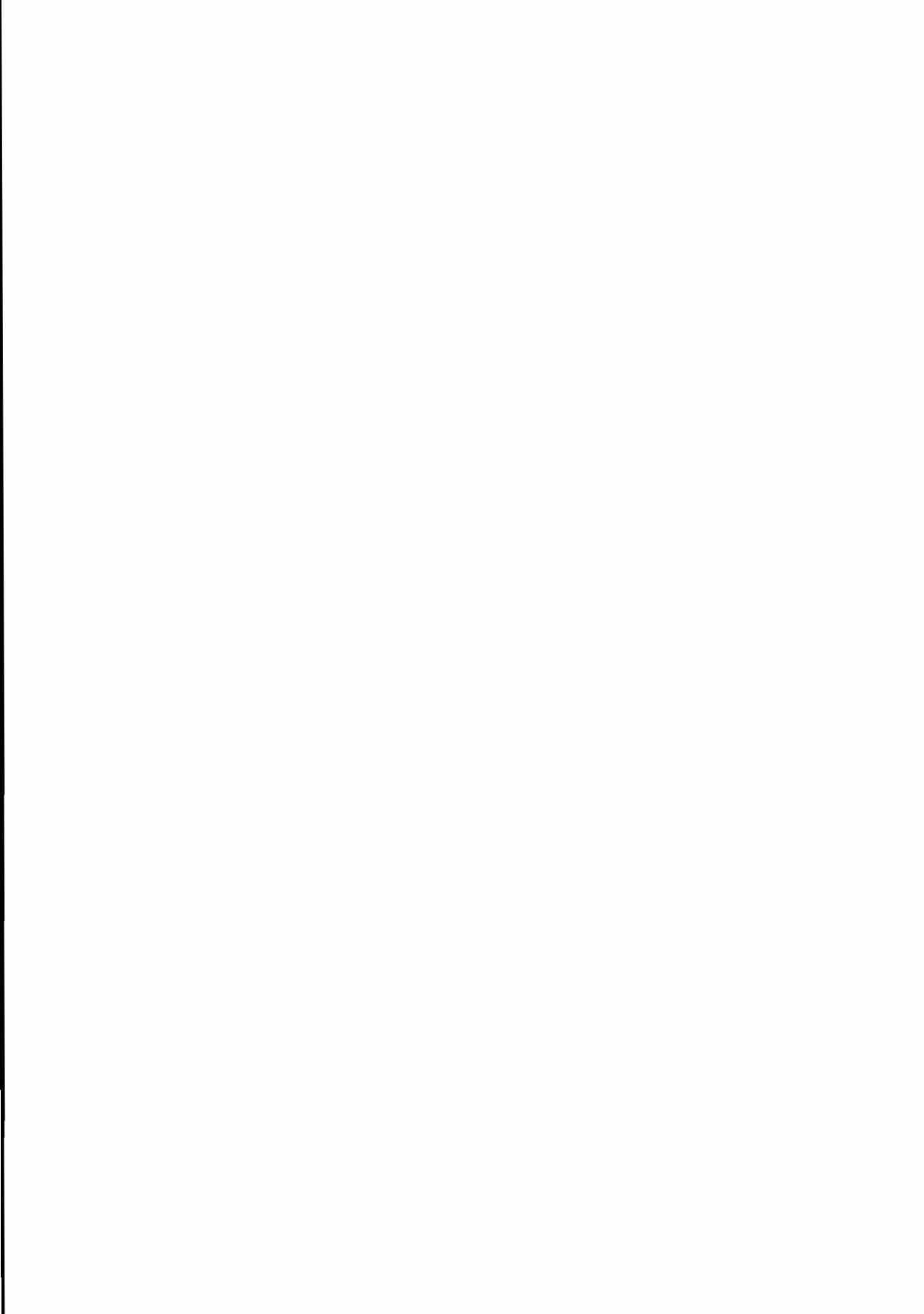
El desarrollo de las instituciones partidarias es requisito previo para la conquista de la estabilidad política en las sociedades en transformación.

Finalmente, debemos destacar una cuestión importante relacionada a las presiones ejercidas sobre el Estado y sobre los organismos encargados de la toma de decisiones políticas. Según el sociólogo Maurice Duverger, el poder y el Estado son organizaciones complejas. En América Latina, con frecuencia el Parlamento y el Gobierno son fuertemente presionados por la administración pública, por los funcionarios públicos y por las Fuerzas Armadas, que cientos de veces han destruido el Estado democrático e implantado la dictadura.

Los autores políticos consideran importantísima la adopción de medidas de protección, con el objetivo de disminuir la intensidad de los conflictos dentro de las instancias sociales. Según ellos, la adopción de tales medidas es imprescindible para la sustentabilidad de la estabilidad política.

Chile: ¿Hacia dónde van los partidos?

Genaro Arriagada Herrera ()*



No es posible discutir el rol de los partidos políticos ni en la gestión estratégica del Estado ni en ningún otro campo relevante, sin asumir la evidencia de que ellos están en crisis y que nuestros países no son excepción a un fenómeno mundial de descrédito de la actividad política.

Parece razonable, por tanto, la convocatoria que se nos ha hecho a hacer "un diagnóstico y análisis de los partidos políticos... (pues es claro que) estos integrantes significativos del Estado, en su concepción más amplia, también presentan obsolescencias e insuficiencias que urge encarar, y también precisan de cambios y adecuaciones".¹

UN FENOMENO MUNDIAL

Los partidos políticos, como resulta evidente a cualquier observador, experimentan períodos de auge y caída y nunca han clavado la rueda de la fortuna. Para ellos, no menos que para otros organismos sociales, pesa el viejo dilema de renovarse o morir. En un mundo que cambia tan aceleradamente, el que no se renueva arriesga entrar en un período de decadencia y hasta de desintegración.

Sin embargo, más allá de estas consideraciones generales, lo que

¹ Convocatoria al Seminario sobre Partidos políticos y gestión estratégica del Estado, (Brasilia, Brasil, 28 y 29 de noviembre de 1996) p.3.

asombra es la profundidad de la crisis de credibilidad y confianza que afecta hoy a la actividad política y a las organizaciones partidarias. Los partidos atraviesan –en el mundo entero y en la derecha, el centro y la izquierda– una suerte de generalizado descrédito que no sólo a ellos alcanza sino que se extiende a todo el sistema político. La historia reciente es pródiga en ejemplos de grandes partidos que colapsan –el caso de la DC italiana– o de movimientos enteros que desaparecen –como el comunismo– o que vagan en busca de identidad –como el socialismo europeo– o de la emergencia de curiosos movimientos que surgen más que por ideas propias como una forma de protesta contra un sistema de partidos que no funciona.

Sobre la materia hay diversos estudios que analizan el asunto desde una perspectiva general. La crisis de la política es uno de los grandes temas de hoy. Este artículo procura contribuir a ese esfuerzo pero a partir de un análisis de caso: los partidos políticos chilenos.

No cabe duda que Chile es parte de la crisis de la actividad política de que estamos hablando. Según las encuestas, los chilenos consideran a los partidos, al parlamento y a los políticos entre los elementos que gozan de menor prestigio social.

Es curioso que este enorme descrédito ocurra en un país, donde acorde a muy diversos estándares, el sistema político está mostrando notables niveles de eficiencia. De partida, una gran estabilidad política que se expresa, entre otras cosas, en que tras seis años de ejercicio del poder, la coalición gobernante mantiene incólume su votación de más del 55%. Tampoco existen fenómenos de corrupción que, en otros países, pueden explicar el desprestigio de la política. Las cifras de crecimiento económico, inflación, inversión y equilibrio fiscal son las más notables que haya registrado la economía chilena en medio siglo. El grado de conflictividad social es bajo y el número de huelgas y demostraciones callejeras es muy reducido comparado con cualquier otro período democrático. La seguridad de las personas es alta si se considera no sólo que han desaparecido las violaciones a los derechos humanos sino que han disminuido también los asaltos, robos y otros atentados a las personas y a su propiedad. Sin embargo, la actividad política en Chile no es mejor valorada que en naciones donde la efi-

cacia del sistema político está altamente cuestionada.

Una forma de encontrar una respuesta a esta crisis es hurgar en la historia del sistema de partidos chileno, que es uno de los más antiguos y desarrollados del mundo. No hay en América Latina algo similar e incluso son contados los países de Europa que pueden exhibir, en este campo, una experiencia tan interesante. En Chile podemos hablar de la existencia de partidos políticos estructurados a contar de mediados del siglo pasado, desde 1857. En consecuencia, tenemos 140 años de partidos políticos.

Al analizar ese extenso período varias afirmaciones aparecerán en el cuerpo de este artículo. La primera de ellas es que en Chile no ha habido un sólo sistema de partidos sino tres. La segunda, que guarda relación con un certero análisis de Tim Scully,² es que cada uno de estos sistemas de partidos surgió como consecuencia de un profundo quiebre de la sociedad chilena; y así como cristalizaron de esa manera, se agotaron también cuando una nueva ruptura esencial vino a cambiar el escenario político. Pero el grueso del artículo se concentra en el análisis del tercer sistema, su origen, consolidación y su progresivo agotamiento, el que a mi juicio ha alcanzado tales dimensiones que es necesario analizar la hipótesis de si estamos cerca del surgimiento de un cuarto sistema de partidos. En este sentido, una de las explicaciones de la actual crisis de confianza en la política, al menos en Chile, estaría en la pérdida de identidad y sentido de la actual estructura partidaria.

EL PRIMER SISTEMA

El primer sistema de partidos encontró su origen en el profundo quiebre habido en la sociedad chilena cuando surgió la pugna clerical-anticlerical.

El detonante de la crisis va a ser la decisión adoptada por el sacristán mayor de la Catedral de Santiago de exonerar a un funcionario laico menor de ese templo. Tal fue la llamada "cuestión del sacristán", que habría de desencadenar una pugna entre los partidarios de un or-

² TIMOTHY R. SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, CIEPLAN-Notre Dame, Santiago, 1992.

den político y social marcadamente clerical y sus adversarios, sostenedores de una separación entre la Iglesia y el Estado. Es a partir de ese conflicto que se va a producir un primer sistema de partidos políticos donde en la izquierda está el Partido Radical, que es el polo anticlerical; en la derecha el Conservador, que es el partido clerical; y, al centro, el liberalismo, que oscila entre una y otra posición. En rigor, el Partido Liberal va a ser el eje del sistema y en su conducta política se va a caracterizar por su pragmatismo y un grado de moderación frente a los extremos de esta pugna, que le va a permitir aliarse indistintamente con los radicales –en la llamada Alianza Liberal– o con los conservadores –en la Coalición Conservadora– logrando por esa vía evitar un grado de polarización política que bien pudo llevar a una guerra civil.

Los grandes hitos de esta confrontación, que va a dividir profundamente a la sociedad chilena por más de medio siglo, son temas como el matrimonio civil, los cementerios laicos, el estado docente, la actividad política del clero, la separación de la Iglesia y el Estado. En todos estos asuntos se enfrentaban duramente esas dos visiones.

Este sistema de partidos va a durar 60 años (1857-1920) y en sus inicios existió un conflicto muy fuerte. Sin embargo, el paso de los años desdibujó sus grandes dilemas. Las odiosidades y tensiones a que dio origen se fueron suavizando –aunque sin desaparecer enteramente– al tiempo que emergían otras realidades que constituirían la base para el nacimiento del siguiente orden partidario.

Es interesante señalar que este primer sistema, desde su inicio, va a estar marcado por una división de los partidos en tres partes –derecha, centro e izquierda– rasgo que va a acompañar a toda la vida política en los siguientes 140 años.

EL SEGUNDO SISTEMA

Al comenzar el siglo XX era claro que “la cuestión religiosa” había empezado a ceder paso a un nuevo quiebre esencial en la sociedad chilena: la llamada “cuestión social”. Ello era el resultado de un cambio en la estructura social del país que, a su vez, había originado un intenso conflicto de clases.

Por una parte era notorio el crecimiento de los sectores medios, que iban acumulando enorme poder e influencia en la educación, la cultura, la burocracia pública, las profesiones liberales. A su vez, un naciente proceso de industrialización creaba un sector obrero significativo que se concentraba en las grandes ciudades y prosperaban fuertes concentraciones de trabajadores en los establecimientos mineros, especialmente en las explotaciones salitreras del norte.

Los sectores medios concentraron su principal agente de representación en el Partido Radical (PR) y las masas obreras buscarían la constitución de sus propias organizaciones, que en el plano social se expresarían en sindicatos, mancomunales, sociedades de socorros mutuos y luego en partidos políticos de clase.

Mientras los grandes temas característicos de la pugna clerical-anticlerical se van opacando en importancia, surgen otros nuevos que se refieren a derechos de la clase media, la industrialización, el desarrollo de los sindicatos urbanos, la legislación social y del trabajo, la habitación obrera, el debate sobre las brutales represiones de las huelgas habidas a comienzos de siglo, la expansión del poder de las finanzas y de la banca. En todos los partidos tradicionales –conservadores, liberales y radicales– surgen tensiones entre los que insisten en debatir los temas de la pugna religiosa y los que procuran adentrarse en la cuestión social. Es el debate entre Enrique Mac-Iver y Valentín Letelier en la Convención Radical de 1906; o entre Luis Claro Solar, Arturo Alessandri y Eleodoro Yáñez en el liberalismo.

Sin embargo, como bien dice Scully, el conflicto clerical-anticlerical no va a desaparecer sino que, en un segundo plano, va a hacer también su contribución a la redefinición del sistema de partidos.

El año 1932, por poner una fecha, va a emerger un sistema de partidos políticos distinto. Sus ejes ordenadores son nuevos y las agrupaciones, aunque algunas conserven los mismos nombres, son diferentes. En la derecha, liberales y conservadores se unen en la defensa del orden establecido. Este alineamiento de los conservadores va a llevar a que aparezcan sumados los sostenedores del polo derechista de “la cuestión social” y el clericalismo. En el centro se ubicará el PR, que será la pieza clave dentro del sistema; y, en la izquierda, dos partidos

que aspiran a representar a la clase obrera: el comunista (fundado en 1920) y el socialista (fundado en 1933).

Los partidos de la clase obrera son el gran elemento nuevo en este segundo sistema y ellos, en esta etapa, van a tener características que los ubican distantes del extremismo que habrán de mostrar más tarde, cuando pasen a ser actores del tercer sistema de partidos.

Los comunistas, que se habían iniciado en la vida nacional con una gran dosis de intransigencia, en el sentido de rechazar cualquier compromiso con fuerzas socialdemócratas ("socialfacistas" o "socialtraidores") van a experimentar un cambio a nivel mundial, en 1933, que los va a abrir –a partir de esa fecha y por las dos décadas siguientes– a una política de colaboración de clases y a la no consideración en su programa de la instauración de una revolución marxista-leninista. Ellos empiezan a sostener que el problema político esencial que enfrentaban los países de la región era llevar a cabo una revolución democrático-nacional, en la que tendría un rol fundamental la alianza de los sectores populares (proletariado y campesinado), con elementos de la burguesía, esto es su sector nacional y progresista, y donde el programa no sería el socialismo sino un desarrollo nacional independiente, fundado en la industrialización, la reforma agraria, la expropiación del gran capital extranjero y una política internacional de carácter más bien neutralista. Una estrategia de estas características difícilmente podía fundarse en una insurrección, la vía armada o en una guerra popular. Sus medios más apropiados eran los frentes amplios, las luchas electorales, la agitación sindical. Por lo mismo, los comunistas fueron cruciales en la constitución del Frente Popular en 1936 y luego respaldaron, en las tres elecciones presidenciales siguientes a los candidatos radicales, tanto en las luchas internas de las coaliciones como en las elecciones nacionales.

La relación de los socialistas con el segundo sistema de partidos va a ser más compleja. En 1936 van a ser fundadores del Frente Popular y, en la Convención para elegir candidato presidencial de la coalición postularon a Marmaduke Grove, que va a ser derrotado por Pedro Aguirre Cerda.

A partir de ese momento los socialistas van a pasar casi dos déca-

das comprometidos en un proceso caracterizado por pugnas internas, entradas y salidas del gobierno y fuertes divisiones.

El ingreso al gobierno en 1938 creó una división entre "conformistas" e "inconformistas" que va a terminar con la expulsión de estos últimos en 1940, incluido su líder César Godoy Urrutia. Esta drástica medida no disipó las pugnas ya desatadas, que continuaron entre "colaboracionistas" (con los radicales, el Frente Popular y la burguesía) y "anticolaboracionistas" y que condujo, un año después, al retiro del PS del Frente Popular pero no del gobierno. En 1942, los socialistas apoyaron la candidatura presidencial de Juan Antonio Ríos; ingresaron al gobierno; se retiraron en 1943 y volvieron en 1946. En las elecciones de este último año los socialistas fueron divididos: algunos apoyando a Gabriel González; otros tras el socialista Bernardo Ibáñez que obtuvo un magro 2.5% de los votos. Pero fue la proscripción legal del PC, en 1948, la que provocó la más fuerte división del período. Algunos, encabezados por Bernardo Ibáñez y Rossetti respaldaron la política anticomunista de González Videla; otros, liderados por Raúl Ampuero, dividieron la colectividad y crearon el Partido Socialista Popular (PSP).

Pero el partido eje de este segundo sistema es el PR, que representa las clases medias más cultas, comprometidas con el cambio social. Los radicales, en este nuevo orden, fueron el motor de una honda transformación de la sociedad chilena. Ellos representaron, como los que más, la idea de un nuevo modelo económico, fundado en la sustitución de importaciones, el control de precios, la sobreprotección arancelaria y una vasta gama de subsidios por la vía de las políticas cambiaria y crediticia. En lo que respecta al Estado impulsaron un cambio esencial al comprometerlo en un rol empresarial muy activo (la CORFO), que habría de ser decisivo para el desarrollo industrial del país. En el plano social fueron claves en la creación de una versión latinoamericana del Estado de Bienestar que tenía entre sus rasgos fundamentales la universalización de la instrucción primaria, la atención de salud a través de un servicio estatal, la creación de un sistema previsional bajo control estatal y la dictación de normas de protección a los trabajadores que restaban flexibilidad al mercado laboral.

Los radicales habrían de marcar todo el sistema político debido a su especial naturaleza de partido de centro. Se suele decir que hay dos tipos de fuerzas centristas. Unas, son “los partidos de centro de posición”, que muestran dos características: primero, tener gran habilidad para hacer alianzas y, segundo, capacidad para hacerlas con fuerzas a su izquierda o derecha. Ciertamente el Partido Radical –del mismo modo como lo habían sido los liberales en el primer sistema– cumplía cabalmente con esta definición y, de hecho, inició su primer gobierno, en 1938, en estrecha alianza con el Partido Comunista para terminar, una década después, decretando su proscripción legal. Esta flexibilidad tiene el inconveniente de ser mal interpretada y, en definitiva, el efecto casi inevitable de darle un mal nombre a la política. Pero, también, un partido de estas características cumple la función de articular fuerzas dispares, amortiguar el conflicto entre izquierda y derecha, impidiendo que el sistema político se desgaste. De hecho, al término del segundo sistema de partidos el PR tenía una valoración negativa –el partido de la “componenda”– pero cuando su lugar en el centro vino a ser ocupado por la Democracia Cristiana (DC), que era un “partido de centro programático”, concepto que explicaremos más adelante, no fueron pocos los que echaron de menos esa habilidad para construir alianzas disímiles.

Esta referencia al centro político no estaría completa sin una alusión al rol de la Falange Nacional, que es el antecedente directo de la DC. La historia de este movimiento se inicia en 1935, cuando un grupo de jóvenes –Frei, Tomic, Garretón, Leighton– ingresan a la Juventud Conservadora. Las relaciones de ellos al interior del conservadurismo van a ser difíciles, por decir lo menos, al punto que en 1938 el partido decide la intervención de la organización juvenil y con ello provoca que ésta se escinda para crear un nuevo partido: la Falange Nacional.

El nuevo movimiento es una “rara avis”. Sus miembros son católicos observantes pero se ubican lejos del laicismo y del clericalismo conservador. A la vez, tienen un gran compromiso con los trabajadores y los desposeídos y en eso se diferencian, de nuevo, del partido Conservador que se encuentra vinculado a la defensa del orden establecido. Esta doble circunstancia va a hacer que estos jóvenes, en las luchas

políticas de las décadas del 30 y 40, van a estar en pugna –a veces abierta, otras soterrada– con la jerarquía eclesiástica pero, a la vez, recibiendo no poco respaldo de sectores del clero que estiman que la Iglesia debe tener un compromiso con los sectores populares y con el cambio social.

Ubicada, respecto de la Iglesia, cercanamente en términos de creencias y filosofía, pero distante en cuanto a sus compromisos sociales, la Falange Nacional, en ese segundo sistema de partidos, va a tener mucha influencia moral, en las ideas, pero ninguna significación electoral. Ella va a vivir sus primeros 20 años en una penuria de sufragios. El año 41 los falangistas eran el 3.4% de los votos y 3 diputados; en 1953 eran el 2.9% y 3 diputados y 1 senador que era Eduardo Frei. La historia de la Falange Nacional no es una de influencia en el poder, sino un testimonio de fidelidad a la política y a unos ideales a pesar del infortunio electoral.

En suma, la Falange Nacional rechazó ser integrante de una agrupación clerical que estaba demasiado cercana al primer sistema de partidos. Pero, cuando se creó el segundo sistema, no obstante su compromiso con el cambio y su preocupación por la justicia social, ellos llegaron tarde. En ese marco cumplieron, en el centro político, un rol subordinado respecto de los radicales. En 1938 decretaron la libertad de acción para votar por Pedro Aguirre; en 1942 apoyaron a Juan Antonio Ríos; en 1946 no votaron por Gabriel González pero fueron parte de su gobierno en sus últimos años de gestión; en 1952 respaldaron a Pedro Enrique Alfonso.

Finalmente, una referencia al polo de derecha. En ese lado del espectro político, las diferencias entre liberales y conservadores se habían ido diluyendo en la medida que perdía vigencia la antinomia clericalismo-anticlericalismo y sobre los sectores tradicionales y socialmente más poderosos cobraban fuerza otras amenazas, particularmente el desarrollo de los sindicatos, el surgimiento de movimientos huelguísticos y la difusión de las ideas socialistas. En ese marco ambos partidos pasaron a representar a las fuerzas defensoras del orden establecido. Sin embargo, la pugna en torno a la cuestión religiosa, aunque atenuada, perduraba lo suficiente como para servir de fundamento a la alianza entre la Iglesia y el Partido Conservador. El efecto de este

renovado compromiso, en el marco de una sociedad donde era predominante el conflicto social, fue que la Iglesia Católica apareció vinculada a las clases más pudientes y ajena a los sectores populares y a las fuerzas que propugnaban cambios en la estructura económica y social.

Es imprescindible, también, destacar un rasgo esencial de este sector, cual es que durante el primero y el segundo sistema de partidos, la derecha se distinguió en el continente entero por su compromiso con el Estado de derecho, el respeto a la democracia, el rechazo a la intervención militar y el fortalecimiento de una actividad política fundada en un sistema de partidos y en habilidades para el diálogo y la negociación.

Nuevamente, al igual que en el primer sistema, el espectro político chileno aparece dividido en tres partes, pero esta vez, además, con una tendencia a que cada una de esas partes se acerque a representar un tercio del electorado: la derecha va a ser el tercio mayoritario; el PR algo más del 20%; y la izquierda –comunistas y socialistas– alrededor del 25% de los sufragios, que se elevaba entre 4 y 5 puntos si se agregaba la votación del Partido Demócrata.

Finalmente, es necesario señalar que este sistema de partidos operó en el marco del sistema electoral que creara la constitución de 1925 y sus leyes complementarias. Acorde con estas disposiciones el parlamento era elegido por representación proporcional y en distritos plurinominales. Este sistema electoral tuvo el efecto, que le es consustancial, de no castigar la división de los partidos y de alentar su proliferación y, de hecho, entre 1932 y 1973 Ricardo Cruz-Coke reconoce 56 colectividades que tuvieron representación parlamentaria, lo que fue un factor que contribuyó al desprestigio de la política y los partidos.

Es interesante señalar, también, que bajo este período la participación de los ciudadanos en el sufragio tendió a crecer muy lentamente, al punto que entre las parlamentarias de 1932 y las de 1973 el porcentaje de la población inscrita en los registros electorales se eleva del 9.5 al 17.0% del total de la población, siendo parte importante de ese aumento consecuencia del otorgamiento del derecho a voto a las mujeres.

EL TERCER SISTEMA Y SUS CAUSAS DE ORIGEN

El general Ibáñez, cuando es elegido en 1952, termina con los gobiernos radicales. Es una explosión populista que va a castigar fuertemente a los partidos tradicionales. Pero el ibañismo fue tan fuerte como breve. El año 1956 se desintegra y de esa crisis va a surgir un tercer sistema de partidos, que va a tener en su centro a la DC, en la izquierda a una alianza de los partidos comunista y socialista pero redefinida en un contexto ideológico y estratégico muy distinto y, en la derecha, a un nuevo actor, el Partido Nacional.

En el centro, los falangistas, que habían llegado tarde al segundo sistema de partidos, tuvieron la virtud de contribuir poderosamente a la inauguración del tercero y su iniciación al nuevo orden partidario lo expresaron en un acto de notable audacia: cambiaron el nombre del partido desde Falange Nacional a Democracia Cristiana.

En la izquierda, el PSP –a cuya creación ya hemos aludido– va a ser factor decisivo hacia el predominio de una definición política marxista, antiimperialista y ajena a toda colaboración de clases, que va a ser nueva en la política chilena. En 1952 el PSP respaldó la candidatura presidencial de Carlos Ibáñez. Otra fracción, la que conservaba el nombre de Partido Socialista (PS), optó por levantar una candidatura propia, la de Salvador Allende, con respaldo del proscrito Partido Comunista. El PSP entró, en 1952, al gobierno de Ibáñez para retirarse al año siguiente. A partir de ese momento se va a iniciar un proceso de convergencia que va a tener como hechos culminantes la creación del Frente de Acción Popular (FRAP) –una alianza del PC, el PS y el PSP– y el Congreso socialista de unidad realizado en 1957.

Lograda la unidad, el PS va a experimentar en lo ideológico un proceso de aceptación del leninismo; en su táctica, un abandono de los canales de la “democracia burguesa” en favor de la vía armada; y en su política de alianzas, una coalición con el Partido Comunista bajo las banderas del marxismo-leninismo.

De este modo, el mismo año 1957, en que la Falange Nacional cambiaba su nombre por el de Democracia Cristiana, el socialismo hacía abandono del segundo sistema de partidos –donde había sido más

bien un factor de anarquía y contradicciones– y se constituía en elemento fundamental en la creación del tercero.

La desintegración del ibañismo, hemos dicho, habría de marcar el nacimiento del tercer sistema de partidos, donde sus dos polos fundamentales habrían de ser la DC y la unidad socialista-comunista. Sin embargo, por una cruel ironía de la historia, la elección presidencial de 1958 no entregó el poder a ninguna de esas dos fuerzas emergentes sino a la alianza de los dos partidos de derecha centenarios –liberales y conservadores– que de ese modo, por primera vez desde 1932, recuperaron el poder pero sólo como un último acto antes de desaparecer. La fuerza electoral sumada de ambas colectividades cayó desde un 32.9% en las parlamentarias de 1957 a un mezquino 12.4% en las parlamentarias de 1965. Ese mismo año, ambos partidos se autodisolvieron para crear el Partido Nacional y, de ese modo, la derecha quedaba lista para entrar, con un cierto retraso, al tercer sistema de partidos.

Si los sistemas de partidos encuentran su causa en fuertes quiebres de nuestra sociedad ¿cuáles fueron aquellos que dieron origen a un tercer sistema?

Si en el primer sistema la ruptura fundacional fue la cuestión clerical-anticlerical, y en el segundo un conflicto social urbano, el tercero va a tener elementos más variados. Aludiré sólo a algunos de ellos.

En el plano nacional, a partir de los años 50, va a hacerse presente una nueva división de la sociedad chilena producto de la extensión de la movilización social desde el proletariado, los obreros industriales y la clase media, hacia el campesinado y los marginales urbanos.

Especial importancia va a tener la “cuestión campesina”. El progreso social habido en Chile a partir de 1924 y hasta los primeros años de los 60 se había detenido en las puertas de los fundos. Los campesinos van a tener una primera ley de salario mínimo en 1953 y por ese sólo año. Los primeros sindicatos agrícolas surgen en 1963. A esa fecha todavía sobrevivía en el mundo rural, como organización productiva predominante, la institución de la hacienda y el inquilinaje. A esa realidad van a procurar responder tanto la DC como la recién creada alianza socialista-comunista planteando, aunque con distintos enfoques, transformaciones económicas y sociales radicales, que significaban des-

truir el viejo orden agrario, afectando fuertemente el derecho de propiedad sobre la tierra.

Desde fines de los 40, pero muy aceleradamente a partir de los 50, el país había presenciado una dramática migración de grandes masas rurales hacia las ciudades, atraídas por la esperanza de una vida mejor que, en la enorme mayoría de los casos, no lograrían alcanzar. Ellos terminarían en la periferia de las grandes urbes, viviendo en condiciones miserables, carentes de empleos estables, en barrios que no disponían de servicios básicos y en donde levantaban improvisadas viviendas construidas de desechos y materiales precarios.

Los campesinos, como las masas rurales que se habían trasladado a vivir a las ciudades, van a constituir una nueva y enorme fuerza electoral que no se siente interpretada por los partidos tradicionales y busca otras colectividades que la representen.

Un segundo factor de quiebre es de origen internacional y guarda relación con el nuevo orden surgido en esos años y que va a irrumpir con enorme fuerza al interior de la sociedad chilena. Es la "guerra fría", un factor que a los chilenos no les gusta reconocer cuán importante fue en la vida de la nación y de sus partidos. Después de la II Guerra Mundial, tal vez el principal factor ordenador –o perturbador, sería más propio reconocer– del sistema de partidos a nivel mundial, fue la pugna Este-Oeste, mundo occidental y cristiano versus mundo comunista o como quiera llamársele.

Al momento de constituirse el tercer sistema de partidos "la guerra fría", en el mundo y en América Latina, había llegado a su clímax. En esos años la competencia entre Estados Unidos y la URSS –aunque hoy nos parezca increíble– no sólo era muy real sino, además, se estimaba de resultado incierto. En 1957 los soviéticos colocaron en órbita el primer satélite artificial y proclamaron su triunfo en la carrera por la ciencia y la tecnología. A fines de los 50 una vasta literatura producida por economistas norteamericanos indicaba que la economía soviética estaba creciendo al doble de lo alcanzado por cualquier importante país capitalista en un número considerable de años y triplicando la tasa promedio de crecimiento anual de los estados Unidos. El propio Director de la CIA, Allen Dulles, señalaba ante el Senado, en 1959, que "si la

tasa de crecimiento industrial de la URSS persiste al 8 ó 9 por ciento anual durante la próxima década, la diferencia entre las dos economías... se acortará peligrosamente".³ Si las cifras económicas proyectadas eran alarmantes, la dimensión geopolítica de la URSS lo era aún más. A inicios de los 60 y según la acertada descripción de Bialer,⁴ el imperio soviético parecía construido sobre cinco círculos concéntricos: el primero era el imperio interior, constituido por las naciones no rusas que formaban parte de la URSS; el segundo, eran las naciones de Europa Oriental; el tercero, China; el cuarto, el imperio exterior integrado por naciones como Cuba, Viet-Nam, Yemen del Sur, Etiopía hasta completar una decena de "revoluciones" del Tercer Mundo; el quinto círculo, era el movimiento comunista internacional con su centenar de partidos y movimientos que seguían las directrices de Moscú.

Otro elemento fundamental, que está en el origen de este orden partidario es un vuelco en la Iglesia Católica. Como hemos dicho, no obstante la presencia bajo el segundo sistema de partidos de un número reducido pero muy destacado de sacerdotes comprometidos con el cambio social –Manuel Larraín, Alberto Hurtado, Francisco Vives– la jerarquía continuaba alineando a la Iglesia junto al Partido Conservador y a los grupos que sostenían el statu quo, ubicándola distante tanto de las clases populares como de los movimientos reformistas. Sin embargo, a fines de 1950 esta situación va a variar tanto en Chile como en América Latina, de un modo profundo y a un ritmo acelerado. El tercer sistema de partidos va a surgir en un momento en que está rota la alianza centenaria de la Iglesia con los conservadores. Aún más, a través de múltiples expresiones se hace evidente que la jerarquía y el clero miran con buenos ojos el surgimiento de la DC, con su propuesta de una transformación de las estructuras económicas y sociales pero bajo una inspiración cristiana.

Un cuarto factor en la generación de este tercer sistema de parti-

³ Véase PAUL KRUGMAN, "The Myth of Asia's Miracle", en *Foreign Affairs*, edición noviembre-diciembre.

⁴ SEWERYN BIALER, *The Soviet Paradox. External Expansion, Internal Decline*, Vintage Books, New York, 1987.

dos, y muy decisivo, va a ser el tono extremista de las polémicas políticas e ideológicas que caracterizaron a los años 60. El asunto ha sido vastamente discutido por diversos analistas políticos e historiadores. El tono general del período va a ser el de la confrontación de distintas utopías que aspiran a modelar a Chile por entero y a partir de cero. El debate aparece marcado por un “espíritu de ortodoxia”, que se niega a la confrontación racional de ideas y programas para optar por la condena de quienes discrepan, la dictación de anatemas y la descalificación moral e intelectual de los adversarios.

Es en este clima enrarecido donde se va a producir el debate acerca de los aspectos más esenciales de la vida privada y social, los cuales pretenden –o amenazan– ser resueltos en la lucha política. Son la libertad, la propiedad, la educación, el carácter y naturaleza del sistema político, los elementos que aparecen puestos como precio del triunfo o derrota en una lucha que compromete al total de las instituciones, sean ellas políticas, sociales, religiosas. Obviamente, cuando esto último ocurre se está en presencia de un conflicto dramático, total en el sentido que victoria y derrota son planteadas como absolutas, y con una casi inevitable derivación hacia la violencia.

Es la polémica entre reforma y revolución, esto es, entre una revolución ortodoxa, con dictadura del proletariado, como la planteaban los marxistas, o una revolución en libertad como la proponía la DC. Pero a la vez, es la confrontación entre esos proyectos revolucionarios con la idea de una contrarrevolución conservadora, que sacrificando las libertades políticas restablezca las bases económicas y sociales de un statu quo amenazado.

Ciertamente, los viejos partidos no respondían a estas realidades. En este nuevo contexto parecían rémoras del pasado.

En el centro, la sustitución del PR por la DC es un cambio esencial. Lo que está en juego es la concepción misma de lo que es el centro político. Anteriormente hemos descrito al PR como un “partido de centro de posición”. La DC en cambio, se ubica en las antípodas, pues en la forma que ella desarrolló su política, al menos entre 1957 y 1973, es un “partido de centro programático” que, a diferencia de los radicales, no bascula sino que es rígido, con fuerte carga ideológica, un “centro

excéntrico" como se le ha llamado para indicar que no cumple la función de puente, de componedor, entre la izquierda y la derecha. De este modo, cuando el país vaya a experimentar fuertes tensiones ya no estarán los radicales para aliviarlas, sino que la DC contribuirá a agravarlas con su casi nula habilidad para armar compromisos que salven al sistema político. Esta dispar naturaleza del PR y la DC –ambos partidos mayoritarios y ambos ubicados en el centro– explican algunas importantes diferencias entre el segundo y el tercer sistema de partidos.

Como se ha dicho, en el proceso de constitución del tercer sistema, Frei y su gente hicieron una transformación tan drástica que le cambiaron el nombre al partido: lo rebautizaron Democracia Cristiana. Además, ante la pugna Este-Oeste, tomaron con fuerza una opción. Ellos siempre habían mirado a Europa, a los partidos cristianos del viejo continente, que ahora estaban en el corazón de ese conflicto. El cambio de nombre los asoció más estrechamente a ellos. En Chile, no menos que en Europa, la DC sería el muro de contención –democrático y humanista– al avance del comunismo.

En ese tercer sistema de partidos, la recién creada DC va a irrumpir con fuerza inusitada. Si desde la fundación de la Falange hasta 1955 su historia había sido la del infortunio electoral, a partir de 1957 será la del éxito sin precedentes. Son los mismos líderes, la misma gente, pero ahora a caballo de una avalancha de votos, de regidores, de parlamentarios.

En 1953, último año de la Falange, el partido obtiene 2.9% de los sufragios; en 1957, primer año de la Democracia Cristiana, la cifra se multiplica por más de tres veces: 9.4% de los votos; cuatro años después, en 1961, el respaldo sube a 15.4% de los sufragios; en las elecciones de regidores de 1963, la DC supera al Partido Radical y se consagra como el principal partido del país (22% de los sufragios contra 20.8% de los radicales); un año después elige a su principal líder como presidente de la república y en 1965 alcanza el mayor éxito electoral que partido político alguno haya obtenido en el siglo (42.3% de los sufragios y 82 diputados).

En los mismos días que la Falange Nacional cambiaba de nom-

bre, al hacerse la coalición del PS y el PC, bajo las banderas del marxismo-leninismo, la otra gran fuerza emergente del tercer sistema de partidos se aliaba al otro polo de la guerra fría. Pero lo anterior es decir muy poco. En 1960, con la inauguración de la revolución cubana, una parte de la izquierda chilena –principalmente el PS– no sólo se va a comprometer con el mundo de los socialistas reales, sino con la estrategia subversiva como modo de conquistar para el campo revolucionario a sus sociedades, a través de guerras internas de baja intensidad y el uso eficiente de la vía armada.

Sin embargo, el crecimiento electoral de la izquierda no va a ser espectacular, como fue el de la DC. Comunistas y socialistas, sumados, habían alcanzado ya en 1941 el 26.2% de los votos, cifra que bajó al 23% en 1945. Luego vino el largo período de proscripción legal del PC. Pero en 1961, cuando la derogación de la Ley de Defensa de la Democracia permitió el regreso de los comunistas a la competencia electoral ellos volvieron a ser el 22% para luego, en 1969, ubicarse en el 28.1%

La creación del Partido Nacional (PN) en 1965 va a ser, también, un cambio cualitativo en la derecha. Bajo la apariencia de una fusión de liberales y conservadores lo que hay, en el fondo, es un agotamiento de lo que había sido la tradición democrático republicana de derecha.

Agotamiento y desencanto son tal vez las palabras para describir la actitud de la derecha frente al tercer sistema de partidos. La elección de Jorge Alessandri, en 1958, fue un relumbrón de esperanza para el sector... pero que se probó efímero. Muy luego su gobierno se fue haciendo inocuo tanto por la calidad de su gestión económica como por la pobreza de sus reformas. La entrada de los radicales al Gabinete, en 1961, fue para la derecha la definitiva confirmación de que estaban frente a un gobierno de mera administración. A ello siguió el fracaso del Frente Democrático –la alianza de radicales, liberales y conservadores– en 1964 y el apoyo a Frei como un mal menor en las presidenciales de ese mismo año. En 1965 vino la autodisolución de los partidos que los representaban. El impulso dado por Frei a la reforma agraria tuvo para ellos el amargo sabor de constatar que eran incapaces de defender el derecho de propiedad sobre la tierra. La derrota de Jorge Alessandri por Salvador Allende no hizo sino agravar esta sensación

de inutilidad política y de crisis. Entre 1970 y 1973 la derecha habría de presenciar impotente un drástico y masivo proceso de estatización de la banca, la industria, el comercio y una mayor radicalización de la reforma agraria.

Es en este marco que sectores cada vez más numerosos e influyentes de la derecha empiezan a desertar de la democracia. La ven como el gobierno de unas masas irresponsables, seducidas por el populismo, el estatismo y crecientes formas de injerencia del poder público sobre las actividades productivas. Empieza a ganar terreno la idea de que sólo la intervención de los militares es la fuerza política que permitirá restaurar los derechos de propiedad y el orden público. Frente a la amenaza izquierdista de la vía armada se divulgan doctrinas que ponen el acento en las técnicas de la guerra contrasubversiva y que afirman la necesidad de crear un Estado de seguridad nacional que es contrapuesto a la democracia liberal.

Esta tensión entre una tendencia liberal y otra autoritaria va a estar en el acto mismo de creación del PN, en 1965, y va a acompañar a la derecha por los próximos 30 años, vale decir hasta ahora. A la formación del PN van a concurrir tres tendencias: liberales; conservadores; y un variado grupo compuesto de nacionalistas, fuertes críticos de la democracia ("estancieros"), populistas autoritarios, dirigentes del sector latifundista. A esta tercera vertiente pertenecía Sergio Onofre Jarpa, que se va a transformar en el principal líder del PN y en el hombre más importante en la política de partidos de la derecha por el siguiente cuarto de siglo. Las historias políticas personales de los líderes de estas tres vertientes que crearon el PN son tal vez la mejor ilustración de estas tensiones a que aludimos. En 1983, Sergio Onofre Jarpa era Ministro del Interior del régimen militar; ese mismo año, Hugo Zepeda, el último presidente del Partido Liberal y el que lo condujo a su autodisolución para crear el PN, y Héctor Correa, que cumplió el mismo papel en el Partido Conservador, formaban parte de la Alianza Democrática, en clara oposición al régimen militar.

De nuevo, en este tercer sistema de partidos, el espectro político aparece dividido en tres partes que, esta vez, más que en las anteriores, va a acercarse a ser tres tercios en cuanto a su participación en el

electorado. Pero, además, sobre estos tres pilares –la alianza PC-PS, la DC y el PN– surgió un sistema caracterizado por la intransigencia, en términos de que bien pudo ser llamado el de “los tres tercios irreconciliables”. Este sistema no era un continuo donde gradual y matizadamente se fuera pasando de la derecha al centro y de ahí a la izquierda. Era más bien un triángulo con tres polos casi incomunicados, que impulsaban, cada uno a su manera, modelos totalizantes, “planificaciones globales”, que ofrecían cambios integrales y radicales de la sociedad. De este modo, el sistema se orientaba a políticas donde, grados más o menos, estaban ausentes la moderación y la idea de que la política tiene que ver con lo posible. Dicho de otra forma, las distancias entre los tres vértices de este sistema triangular de partidos eran profundamente ideológicas y se referían a proyectos utópicos de sociedad, que no debían ser contaminados por la “fea práctica” del compromiso, el pragmatismo o el realismo político.

Este tercer sistema de partidos va a operar en el marco de importantes cambios en el régimen electoral.

Un cambio fundamental es la fuerte expansión del cuerpo electoral. Si en los 20 años que van de 1932 a 1953, el porcentaje de la población inscrita había subido del 9.5 al 17%, en las dos décadas siguientes, esto es a 1973, se encumbró al 44.1%. Más concretamente aún, el cuerpo electoral que era de 1.280.000 ciudadanos en 1957, se va a duplicar en el breve lapso de 6 años, alcanzando en las elecciones municipales de 1963 –aquellas en que la DC pasó a ser el principal partido del país– a 2.570.000 votantes.

Este tercer sistema de partidos, al igual que su antecesor, se va a desarrollar en el marco de la representación proporcional. Esta forma de elección del parlamento –a diferencia de lo que ocurre con el sistema uninominal o con el binominal– no incentiva la formación de alianzas electorales y, por esa vía, calzó como la mano al guante con la práctica de unos partidos que estaban comprometidos en una lucha política irreductible y sectaria.

Pero lo anterior es decir muy poco. No sólo era la legislación electoral sino el entero sistema político el que premiaba la intransigencia. En efecto, como he dicho en otro trabajo, el sistema presidencial chile-

no, bajo la república del 25, llegó a ser uno minoritario en un doble sentido. En primer lugar, en cuanto el Presidente de la República podía ser elegido por una minoría del electorado, como de hecho ocurrió con Alessandri (31.2%) y Allende (36.6%). Segundo, porque esos presidentes podían gobernar –afirmándose en las prerrogativas legislativas del Jefe de Estado– en contra de la mayoría del parlamento, como fue la experiencia de parte del gobierno de Alessandri y de la totalidad de los gobiernos de Frei y Allende.

EL TERCER SISTEMA REAPARECE Y SE AGOTA

Una tesis central de este artículo es –como hemos dicho– que los sistemas de partidos políticos han surgido producto de un quiebre esencial de la sociedad chilena y que se han agotado en la medida en que los elementos fundamentales de esa ruptura se fueron suavizando hasta hacerse menores o simplemente desaparecer. Lo anterior nos conduce a dos preguntas: la primera es ¿siguen vigentes las razones profundas, las realidades políticas, sociales, económicas e internacionales que dieron origen a mediados de los 50 al tercer sistema de partidos?; y, si la respuesta es negativa, ¿estamos en presencia de un nuevo quiebre esencial en la sociedad chilena, capaz de dar origen a un cuarto sistema de partidos?

El cuadro de polarización a que condujo el régimen militar tuvo, entre otros efectos, el ocultar la evidencia del profundo cambio a que estaba sometida la sociedad chilena y que iba, progresivamente, haciendo perder vigencia a aquellos elementos que estaban en el origen del tercer sistema de partidos. Cuando a fines de 1986 el régimen autoritario puso fin a su insensato intento de proscribir a los partidos y a la actividad política, lo que emergió fue un país dividido en torno del dilema dictadura o democracia.

Ese dilema llevó a los partidos de oposición al régimen militar a la más interesante alianza que haya conocido el país en todo el siglo. Tal esfuerzo fue definido al inicio como un acuerdo político acerca de los fundamentos de una sociedad democrática y al que conver-

gían –según la retórica de la época– hombres y mujeres que pensaban distinto, que adherían a filosofías diversas, que tenían compromisos contrapuestos con el pasado reciente del país y que se reservaban el derecho a seguir impulsando, a través de sus partidos y en el marco de la democracia, sus proyectos y programas, que los consideraban distintos e incluso antagónicos.

En el sustrato mental, pero también en los discursos de los dirigentes políticos que crearon la Alianza Democrática y su continuadora, la Concertación, siempre estuvo presente la idea de que esa coalición no afectaría al sistema de partidos que existía antes del régimen militar y que, por el contrario, no haría sino recuperarlo en todos sus componentes, salvo en su dimensión de intransigencia. Reconstruida la democracia, los socialistas y la DC volverían a competir por sus respectivas utopías, aunque sí esta vez, teniendo cuidado de mantener sus luchas dentro de un marco de respeto y moderación que impidiera el desgaste y mucho menos el quiebre del sistema político.

De hecho, el plebiscito de 1988 y las elecciones parlamentaria y presidencial de 1989, mostraron elementos de continuidad que fueron ampliamente destacados tanto por académicos como por la propia clase política. El tercer sistema de partidos, se sostenía, tras 17 años de dictadura había sobrevivido en su esencia, demostrando que, en este campo, Pinochet había arado en el mar. Sin embargo, esta afirmación es más voluntarista que real.

Entre los elementos de continuidad, el principal era el hecho de que la DC seguía siendo el partido mayoritario, manteniéndose en casi un 30% del total de los sufragios, ubicándose en el centro y, además, como eje del sistema.

La izquierda aparecía con un elemento de continuidad y conservaba la representación de un tercio del electorado si se sumaba al PC, el PS y el PPD. Pero ahí paraban las similitudes, en tanto que los cambios eran enormes.

El más decisivo de todos ellos era “la renovación socialista”. No obstante las categóricas definiciones ideológicas habidas a partir del Congreso de Unidad de 1957, el socialismo chileno arrastraba una contradicción entre una vertiente humanista, que encontraba su compati-

bilidad con el liberalismo y la democracia y aquella otra, predominante desde los 50, que se comprometía con el marxismo-leninismo, que despreciaba la democracia liberal y que se sentía atraída por la revolución cubana y los socialistas reales. Esta pugna nunca resuelta emergió con enorme fuerza como consecuencia de la propia autocrítica que los socialistas hicieron de la experiencia de Allende y de su contribución al quiebre de la democracia. El resultado fue uno de los procesos de renovación ideológica más interesantes que agrupación política alguna haya vivido en el último siglo chileno. Como consecuencia inevitable de ello los socialistas rompieron su alianza histórica con los comunistas para iniciar un largo y trabajoso camino con la Democracia Cristiana, que los llevaría a fundar primero la Alianza Democrática y luego la Concertación.

Otro cambio significativo en la izquierda era la emergencia de una tercera colectividad, el Partido por la Democracia (PPD), que era más fuerte electoralmente que el PS y el PC, pero cuya importancia aparecía mitigada por el hecho de que al momento de su creación había sido definido como un partido puramente instrumental y, por tanto, destinado a desaparecer.

En la derecha las cosas parecían haber cambiado más en la apariencia que en la realidad. El elemento de continuidad era que ella mantenía un sólido tercio del electorado. Lo distinto era que ya no había un partido (PN) sino dos, Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN); pero esto último, en el fondo, no era nuevo sino una forma de traducir la tensión entre liberales y autoritaristas, iniciada a mediados de los 60. De hecho, cuando se hizo evidente la apertura política, los tres principales grupos de derecha existentes en ese momento, la Unión Nacional, presidida por Andrés Allamand, la Unión Demócrata Independiente, encabezada por Jaime Guzmán y el Frente Nacional del Trabajo, cuyo líder era Sergio Onofre Jarpa, acordaron constituir, en febrero de 1987, un solo partido: Renovación Nacional. Sin embargo, el intento duró poco, terminando en un ominoso conflicto al que la mayoría del nuevo partido puso término expulsando a Guzmán y su gente. Desde ese entonces la derecha ha continuado dividida entre RN y la UDI.

Pero ni aun las más entusiastas afirmaciones acerca de la continuidad del sistema eran obstáculo para reconocer y aplaudir un cambio en la forma y el fondo del debate. Los discursos ferozmente ideologizados de los años 60 habían dado paso a visiones moderadas de la realidad nacional y de sus soluciones. La política aparecía perdiendo su carácter de intransigencia y de “guerra de religión”, en favor de una acción caracterizada por un sentido de la proporción, la justicia, la necesidad de construir acuerdos. Sin duda, esta variación era menos notoria en el caso de los dos partidos ubicados a los extremos del espectro (UDI y PC), pero era evidente en el resto. Estos cambios hacían una radical diferencia con la versión inicial del tercer sistema donde ni aun el partido de centro –la DC, el “centro excéntrico”– quería desarrollar una función de promoción de la cooperación y el compromiso al interior del sistema político.

La euforia de la continuidad se fue disipando luego y, en su reemplazo, empezó a hacerse cada vez más evidente que poco o nada sobrevivía de aquellos elementos que habían dado origen al tercer sistema de partidos.

Desde luego, ese mismo año de 1989 en que se eligió a Patricio Aylwin y al parlamento, caía el muro de Berlín y con ello terminaba la guerra fría. Sin embargo, pocos repararon en que con ese cambio terminaba también uno de los principales factores ordenadores de las pugnas partidarias y de los debates ideológicos que habían sacudido a la sociedad chilena a partir de los 50. La guerra fría había sido factor fundamental en la determinación de los principios de identidad y de contradicción que definieron a los actores principales del tercer sistema de partidos. ¿Cómo entender la lucha política librada bajo ese sistema sin las acusaciones de “comunistas”, “anticomunistas”, “proimperialistas”, “compañeros de viaje”, “kerenskys”? ¿Cuánto queda del debate ideológico que apasionó a la política chilena si restamos la polémica sobre reformismo y revolución, sobre los modelos de socialismo o la confrontación entre “democracia burguesa” y dictadura del proletariado? ¿Cómo podríamos explicar la ideología de la seguridad nacional sin referencia al comunismo? Pero no sólo eso, la guerra fría iluminaba una forma precisa de rechazo o defensa del capitalismo y

una no menos clara definición frente al orden internacional disputado por las dos superpotencias.

Pero si el marco internacional en el que había surgido el tercer sistema de partidos desapareció, su marco social varió de un modo igualmente dramático. A comienzos de los 90, pero especialmente hoy, en 1996, casi nada sobrevive de la estructura social y del conflicto de clases que estuvo en el origen de ese orden partidario.

En las décadas del 50 y 60, la política tenía una componente de clases muy marcada, que la DC y la alianza PS-PC habían logrado interpretar en su favor. En su base estaba un compromiso militante con "los pobladores" y los campesinos. Los primeros eran básicamente los migrantes rurales a la ciudad, que vivían en los cinturones de miseria que rodeaban a las grandes urbes y cuyo voto y adhesión política se canalizaba de manera abiertamente mayoritaria hacia los tres partidos señalados. Los campesinos, por su parte, eran movilizados en torno de dos grandes proyectos de reforma agraria que, no obstante su radicalidad, eran antagónicos: uno, impulsado por la DC y el otro por la alianza PS-PC. A su vez, esos mismos partidos libraban una disputa permanente por el control del movimiento obrero que era, a fines de los 60, tal vez, el sindicalismo más fuerte existente en una nación en desarrollo y que se había embarcado en un proceso de hipermovilización social. Finalmente –y aunque no sea una clase– es necesaria una referencia al movimiento estudiantil, tan activo en la agitación social a partir de los años 20 y que jugaría un rol principal en la lucha de los partidos –especialmente entre la DC y la alianza del PS y el PC– en los años 50 y 60.

A mediados de los 90 la realidad que acabamos de describir ha desaparecido casi por completo. El campesinado, tras los avatares de la reforma (1964-1973) y la contrarreforma (1974-1989) agrarias, hoy es un sector sin gravitación en la estructura política y sindical; su más importante Confederación reúne 10.000 asociados, mal organizados y peor financiados. El sindicalismo urbano, después del período de hipermovilización que alcanzó su cúspide en los años 1969-73, y tras cruzar el largo período de persecución de la dictadura, experimenta en Chile, no menos que en otros países, la rápida pérdida de influencia

que es característica del sindicalismo a nivel mundial. El movimiento estudiantil hoy está reducido a un gremio que malcanaliza demandas sectoriales. A su vez, los migrantes rurales a la ciudad (“los pobladores”), factor determinante en el crecimiento de la DC y la alianza PS-PC en los 60, son hoy una realidad desarticulada y contradictoria donde encuentran apoyo electoral las corrientes más disímiles y en términos tales que en algunas de las barriadas del Gran Santiago, la UDI se ubica como la segunda fuerza en importancia después de la DC y por sobre socialistas y el PPD.

Otro cambio significativo se refiere al rol de la Iglesia Católica. Como se ha dicho, ella fue en el primer sistema de partidos la base sobre la que se afirmó el polo clerical. En el segundo, haciendo predominar sus preocupaciones sobre “la cuestión religiosa”, mantuvo su alianza con los conservadores, lo que la ubicó en el campo de las fuerzas que defendían el orden establecido. En el tercer sistema, su vuelco a lo social habría de ser decisivo en el fortalecimiento de una alternativa de cambio social drástico, inspirada en el humanismo cristiano y que tuvo como instrumento a la DC. Sin embargo, esa situación admitió, a partir de 1964 y en los 30 años siguientes, variaciones que han terminado superando aquello que estuvo en el origen del tercer sistema de partidos.

El “vuelco a lo social” abrió la compuerta, a una parte significativa del clero, para un intenso proceso de radicalización. A ello contribuyó la llamada “teología de la liberación” que, en sus versiones más extremas, buscó compatibilizar la fe religiosa con el marxismo como teoría y con el establecimiento de una revolución socialista como “praxis” política de los cristianos. Centenares de sacerdotes rechazaron de modo público y notorio el reformismo DC y adhirieron al proyecto político que encabezaban socialistas y comunistas.

Producido el golpe militar, la Iglesia experimentó un nuevo cambio. Por una parte –merced también a que las condiciones políticas no permitían otra cosa– controló al clero más radicalizado; por otra, se comprometió activamente con la defensa de los derechos humanos de los perseguidos por la dictadura. En esta última tarea chocó con el régimen militar y ello la llevó a un activo compromiso con las fuerzas que

luchaban por recuperar la democracia. En tal sentido la Iglesia miró con buenos ojos la constitución de la Alianza Democrática; participó directamente en la generación del Acuerdo Nacional y dio su aval moral a la campaña por elecciones libres.

Sin embargo, estos últimos compromisos no podían ocultar que con el Pontificado de Juan Pablo II, la Iglesia Católica había iniciado, en el mundo entero, una restauración conservadora cuyos rasgos principales, en lo que interesa a este artículo, han sido la condena de la "teología de la liberación", el alejamiento de la Iglesia de las preocupaciones políticas y sociales que la habían marcado en las décadas del 60 y 70, su concentración en temas más asociados a una moral conservadora, especialmente en materias de sexualidad y familia y, en un orden más práctico, un cambio en la jerarquía promoviendo a los episcopados a miembros conservadores del clero.

De este modo a comienzos de los 90, pero más claramente hoy, desaparecía otro de los elementos que habían estado en el origen del tercer sistema de partidos.

Al desaparecimiento del contexto internacional, social y de influencia de la iglesia en que surgió el tercer sistema, se agrega una falta de respuesta de los partidos, en sus ideologías y programas, a cambios radicales que han ocurrido en la sociedad chilena y el mundo. En cierto modo aquí estamos en presencia de una crisis programática que ha hecho caminar a todas las colectividades, sin excepción, hacia un vacío de contenidos y a un agravamiento de su pérdida de identidad.

Los cambios en el mundo de la economía han remecido hasta sus cimientos a los programas económicos de los partidos. El debate sobre la propiedad privada de los medios de producción, que provocaba pasión en los 60, hoy suena tan actual como la polémica de fines del siglo XIX acerca de los cementerios laicos. La concepción del Estado interventor que estaba en el centro de los programas demócrata cristianos y social demócratas de los 60 no ha sobrevivido mejor. Sólo la nostalgia puede llevar a plantear un Estado con un rol empresarial fuerte y dinámico, controlador del sistema financiero, actuando en el marco de una economía cerrada y protegida.

Guste o no, es necesario aceptar que en el actual estado de desa-

rrollo de la humanidad, no hay política económica posible que no parta por reconocer que el mercado ha triunfado en los campos en que puede hacerlo. Esto es, se ha validado como el instrumento fundamental para la fijación de los precios, la decisión de las inversiones y la remuneración de los factores productivos. El mercado ha triunfado no sólo sobre la planificación central –lo que es muy obvio– sino sobre criterios de planificación indicativa que estuvieron en el centro de las políticas demócrata cristianas y social demócratas de los 50 a los 70.

Las políticas sociales de los 60 parecen a siglos de distancia. El populismo hoy figura en el “basurero de la historia”, sin que nadie se atreva a reivindicarlo. También periclitaron las políticas características de un cierto “estado de bienestar” latinoamericano que tenía como pilares fundamentales a un sistema previsional estatal fundado en el reparto, a un servicio de salud estatal altamente centralizado, al predominio sin contrapeso de la educación pública gratuita y a una frondosa legislación que creaba diversos estatutos de derechos, y en algunos casos de privilegio relativo, para distintos sectores ciudadanos, especialmente de la burocracia pública.

Las afirmaciones anteriores respecto de la falencia de antiguas propuestas sobre la economía y la justicia social, en la forma que aquí han sido planteadas, aluden mayormente a los programas e ideas de los partidos de la Concertación. Pero la crisis ideológica en la derecha no es menor o, tal vez, más grave.

La fuerza política de la derecha a contar de los inicios del régimen militar ha sido construida sumando dos concepciones antagónicas, lo que le ha permitido alcanzar un gran éxito electoral, pero al precio de hacerle imposible generar un programa o proyecto nacional coherente.

Una de esas concepciones es autoritaria y tiene una inocultable nostalgia por Pinochet y el régimen militar. Una derecha cuyo liberalismo se agota en la defensa de la libre empresa pero que, en los demás planos de la vida desearía controlar un Estado fuerte que interviniera en la cultura, censurando todo aquello que a su juicio pudiera afectar su concepto, parroquial y estrecho, de las buenas costumbres; que pudiera imponer desde el Estado una concepción guardiana de la fami-

lia, castigadora del divorcio, represora de lo que ellos definen como pornografía, que impidiera el control de la natalidad y la educación sexual en los colegios; que en lo social reprimiera a agitadores y huelguistas; que en lo político descubriera “protecciones” frente a la democracia, a la que califican como el “reino del número” (esto es, de las mayorías); y que hace una caricatura de la modernidad como la búsqueda de un mundo carente de moralidad y valores.

Esta visión autoritaria, conservadora e integrista es antagónica a la otra parte de la derecha, estructurada a partir de un radical individualismo, que tiene como centro de su moralidad al utilitarismo y su vieja concepción de que los vicios privados –el afán de lucro, la maximización del propio goce, el egoísmo– son transformados por la mano invisible del mercado en virtudes públicas, esto es en la fuente principal de la prosperidad y riqueza de las naciones.

La fuerza política de esta derecha bifásica se ha hecho al precio de su incapacidad para generar un proyecto nacional. Es el resultado inevitable cuando el hedonismo va de la mano con el ascetismo del “Opus Dei” o de los “Legionarios de Cristo”; cuando el libre mercado corre a parejas con la idea de un tutelaje estatal de la moralidad de las personas; cuando la afirmación del liberalismo político se hace en medio de homenajes a los “poderes fácticos”.

Esta incapacidad de que hablamos se hace más evidente en el plano político donde hay, al interior del sector, un ácido quiebre motivado por el choque entre dos visiones del pasado reciente. Una, que afirma su compromiso con la dictadura y que resume una inocultable añoranza por el autoritarismo; y otra, que aspira a una visión más crítica del régimen militar como modo de expresar su adhesión a las nuevas corrientes de una derecha moderna y liberal. Esa es sólo la parte más evidente de esta profunda crisis. Sería simplificar demasiado las cosas sostener que son los temas propiamente político-institucionales los únicos que hacen imposible el acuerdo programático entre estos dos aliados tan disímiles. En rigor, las diferencias continúan extendiéndose hacia la cultura, las políticas sociales, la educación, la familia.

En el plano económico la derecha puede ocultar mejor su vacío ideológico tras la afirmación –cierta, sin duda– que entre nosotros fue-

ron los primeros, a partir de 1975, en postular algunos de los pilares de lo que hoy es una economía moderna: la reducción del rol económico del Estado, la apertura al exterior, la desregulación de los mercados, las privatizaciones. Pero más allá de eso han quedado clavados en una repetición de los dogmas de una visión simplista del neoliberalismo y ello en un momento en que los grandes temas de la economía ya no son ni el mercado, ni la globalización, ni la superioridad de la empresa privada –de partida porque ellos están asumidos como datos– sino el hecho que la economía construida a partir de esos supuestos, no obstante su dinamismo, está generando a nivel mundial y en cada uno de los países, incluidos los más desarrollados, una creciente desigualdad, inseguridad en los empleos y altas tasas de desocupación. Ello conduce a la búsqueda de programas económicos que superen largamente las fórmulas del neoliberalismo de los 80, caracterizadas por su profundo individualismo, su despreocupación por la justicia social y su desconfianza en la política y el Estado.

Esta crisis de los programas afecta la identidad de los partidos. En los años 60 era claro qué definía, por ejemplo, a un demócrata cristiano y qué lo contraponía con un derechista o un socialista. Hoy, a cuatro años del fin del siglo ¿es eso igualmente claro o siquiera medianamente claro? Es evidente que esas diferencias se han hecho difusas; que no hay respuestas que podamos ordenar necesariamente por partidos. Distantes están los “tiempos felices” en que para un militante era claro el bien y el mal; lo que se sostenía y lo que se combatía. Un radical del primer sistema de partidos sabía claramente su proyecto –cementeros laicos, matrimonio civil, separación de la Iglesia y el Estado– y lo equivocado e irreconciliables de las propuestas de “los beatos y pechoños” (Conservadores). En los años sesenta la línea que separaba a demócrata cristianos y socialistas era tan clara –y tan irreconciliable– que terminó siendo una de las mayores contribuciones a la destrucción de la democracia. Hoy, en cambio, las distancias se han acortado y, dentro de la Concertación, las cercanías ideológicas y sobre todo programáticas, crean acuerdos transversales que escandalizarían a quienes quisieran mirar la política con la óptica de los años 60 o 70.

A la falencia de ideologías y programas es necesario agregar

—aunque sea una mera constancia— la obsolescencia de las estructuras partidarias que caracterizaban a este tercer sistema en su fase de origen. En el centro de estas organizaciones estaba, en todas ellas, pero muy especialmente en las de izquierda y la DC, la figura del militante de base, esto es una persona devotamente dedicada a la política, lector de discursos y proclamas, participante de marchas y concentraciones. Estas personas daban vida a una estructura partidaria caracterizada por dos ramas: una, propiamente política, que la conformaban entidades comunales, provinciales y regionales; y otra, funcional, que eran departamentos o frentes sindicales, campesinos, de pobladores, juventud, etc. El modo de relación del partido y sus líderes con estos militantes era “la cultura escrita”, materializada en la forma de diarios, revistas y casas editoriales del partido.

El peligro de una organización de estas características era tender a ser, como lo ha descrito Duverguer,⁵ máquinas de poder, “organismos cerrados, disciplinados, mecanizados, partidos monolíticos... (que) requieren de sus miembros una adhesión íntima”. Es el partido que además de ofrecer un programa a sus miembros, procura comprometerlos con una filosofía —o con un filósofo especial, sea Marx, Lenin o Maritain— y, por esa vía, entregarle una explicación, en ocasiones total, del mundo.

No cabe duda que si algo murió entre los 50 y los 90, es esta concepción de partido, al tiempo que la idea de militante que hemos descrito es una especie en extinción, hoy reducida, en el mejor de los casos, a un par de decenas de miles de personas por partido y cuya participación se restringe a las votaciones de directivas. Las asambleas son lugares vacíos y ningún líder o conducción partidaria arriesga la convocatoria a actos de masas; el “puerta a puerta” reemplaza al “mitin”. Esta decadencia de la vieja orgánica es el resultado de un cambio en la forma de hacer política que, en su esencia, traduce el paso desde la “cultura escrita” a otra de los medios audiovisuales. La asamblea ha sido reemplazada por el observador solitario de los noticiarios de TV;

⁵ MAURICE DUVERGER, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

el discurso y el panfleto ha sido sustituido por un “soundbite” de 45 segundos en la pantalla chica; en frente del político ya no hay ocasión para la admiración intelectual de su discurso sino sólo espacio para alabar su habilidad “telegénica”.

Pero el tercer sistema de partidos, en su forma original, va a sufrir una de sus transformaciones más importantes no producto de un cambio directo de los partidos o de alguno de ellos, sino como consecuencia de los efectos que sobre ese sistema de partidos está teniendo el régimen electoral creado por el gobierno autoritario en sus meses finales y que ya rige por seis años.

Este régimen es llamado binominal porque en cada distrito se eligen, al mismo tiempo, dos parlamentarios. En modo importante se trata de una curiosidad pues, en general, los sistemas políticos reconocen dos tipos de regímenes electorales: o la representación proporcional o el sistema mayoritario. La representación proporcional supone distritos donde se eligen tres o idealmente más parlamentarios a la vez y tiende a alcanzar una suerte de “justicia electoral”, esto es que el porcentaje de votos de un partido –30% por ejemplo– se traduzca en una cuota relativamente similar de asientos parlamentarios. El sistema mayoritario, en cambio, al elegir un solo congresal por distrito entrega al ganador todo y, de esa manera, lo que busca no es la “justicia electoral” sino formar mayorías claras de gobierno, pudiendo perfectamente darse el caso de que un partido que alcance un 40% de los votos obtenga un 60 o más por ciento de los asientos. El sistema binominal, en cambio, lo que pretende es impedir la constitución de una mayoría parlamentaria y favorecer a la minoría, procurando imponer un empate entre fuerzas electorales que pueden ser muy disímiles; por ejemplo, supuesto dos fuerzas competidoras, una con el 65% de los votos y otra con el 35%, el resultado será un igual número de parlamentarios en el distrito, no obstante la diferencia electoral de 30 puntos porcentuales.

De estos tres sistemas electorales, el de representación proporcional, como hemos dicho anteriormente en este trabajo, no crea estímulo para llevar adelante alianzas electorales ni sanciona las divisiones partidarias. Al fin y al cabo, sin necesidad de la ayuda de nadie, un

partido obtendrá un porcentaje de congresales que se asemejará a su porcentaje de votos. En cambio, los otros dos sistemas obligan, compulsivamente y bajo la amenaza de fuertes sanciones, a constituir un bipartidismo. Un ejemplo puede ilustrar la fuerza de esta exigencia en el sistema binominal. Supongamos dos elecciones sucesivas. En la primera, la derecha, unida, obtiene el 40% de los sufragios y la Concertación, igualmente unida, el 60%. El resultado es un empate en el número de parlamentarios obtenido por una y otra fuerza. En la segunda elección la Concertación, unida obtiene el mismo 60%, ni un voto más ni un voto menos; la derecha, el restante 40% pero esta vez ha ido separada en dos listas que obtienen una el 25 y la otra el 15%. Esta división, no obstante que su votación es exactamente la misma, hace que la Concertación elija no el 50 sino el 100% del Parlamento.

El régimen militar, al imponer el sistema binominal, contradujo la tradición del sistema de partidos chileno, que se había caracterizado por el multipartidismo y la división del país no en dos grandes corrientes sino en tres y ello lo mismo en el primero, el segundo y el tercer sistema de partidos que hemos analizado.

El resultado de este régimen electoral ha sido que obliga a construir, en cada nueva elección, dos "partidos electorales", en circunstancias que los partidos políticos reales son muchos más. De este modo, contra la realidad, la ley obliga a un "bipartidismo de facto" que hábiles negociadores deben construir a través de interminables pactos y acuerdos para la construcción de listas parlamentarias sobre la base de exclusiones (negativa de un partido a llevar candidato donde podría elegir uno), de dobles exclusiones (negativa de todos los partidos de una lista a llevar candidato para favorecer a un partido abiertamente minoritario) o cesiones de cupos (esto es, autolimitación de un partido a llevar candidaturas en un limitado número de distritos). Por esta vía, las directivas partidarias buscan alcanzar, a través de manipulaciones ingeniosas, una suerte de representación proporcional.

Sin embargo, ni todos estos intentos pueden impedir que el peso de la ley electoral, además de obligar al "bipartidismo de facto", lleve a una efectiva y drástica disminución del número de partidos. El caso más ilustrativo es el de la Concertación que durante el plebiscito

de 1988 era una coalición de 17 partidos y que hoy, en 1996, ya es una alianza de sólo 4 colectividades.

¿HACIA UN CUARTO SISTEMA DE PARTIDOS?

El desprestigio de los partidos y de la clase política es uno de los temas recurrentes de nuestra sociedad y de prácticamente el mundo entero. Al país lo recorre, en el centro, la izquierda y la derecha, entre los trabajadores, los empresarios y los intelectuales, un desencanto, incluso un malestar con la democracia.

Identificar las causas de esa disconformidad no es fácil.

De partida, entre nosotros, esa crisis no es de carácter político. Las crisis políticas normalmente se dan en sistemas de partidos fuertes, capaces de tensionar todo el aparato estatal. En 1969-73 los partidos chilenos eran poderosos, tenían un claro sentido ideológico, impulsaban con convicción proyectos de cambio social, convocaban militantemente a millones de personas y ellos, por supuesto, no sufrían ninguna crisis... pero el resultado para el total del sistema político fue una enorme crisis política. No es el caso actual. Chile puede vanagloriarse de ser una de las más exitosas transiciones a la democracia habidas en la última década y si bien el prestigio de los partidos y el parlamento es muy bajo, la percepción generalizada de los ciudadanos es que valores políticos como la estabilidad, la seguridad y las esperanzas de progreso personal están altamente logradas.

Tampoco podemos definir esta crisis como una de eficiencia pues la política chilena, bajo muy variados patrones de medida, muestra resultados francamente espectaculares. Nadie podría, fundadamente, desertar de los partidos chilenos porque ellos están conduciendo al país a un caos económico o a una crisis de seguridad, o a un estado de ingobernabilidad o porque el sistema se haya comprometido en una rampante corrupción.

Sin embargo, ni todos esos éxitos políticos pueden ocultar la sensación de crisis, de falta de proyecto e identidad que atraviesa a los partidos chilenos de hoy. Todo ocurre como si, acorde con lo que ha

sido la tesis central de este artículo, se hubieran agotado aquellas razones que justificaron el actual sistema de partidos pero sin que hayan sido asumidas nuevas realidades que, constituyendo lo que hemos llamado una "ruptura esencial" de la vida chilena, pudieran hacer surgir un orden partidario distinto o una reforma radical del que hoy existe.

En el párrafo anterior de este trabajo hemos demostrado hasta la saciedad el agotamiento de aquellas realidades internacionales, sociales, económicas, religiosas, comunicacionales, de las estructuras orgánicas de los partidos y del propio sistema electoral que estuvieron en el origen del tercer sistema de partidos y que ya no están. La pregunta obvia es ¿está habiendo una nueva ruptura esencial de la sociedad chilena capaz de generar un nuevo orden partidario? ¿cuál es –o cuál puede ser– el contenido de esa ruptura? o, dicho de otra manera, ¿cuáles son las nuevas realidades que podrían estar moldeando un cuarto sistema de partidos?

A algunos conservadores estas preguntas les sonarán a escándalo, olvidando que la vida de los partidos en nuestro país ha estado sujeta a un interminable proceso de refundación y cambio. Desde luego, los tres sistemas de partidos que hemos descrito han tenido períodos de vigencia que casi podemos determinar con exactitud. El primero de ellos duró 60 años (1857-1920); el segundo, casi 30 años (1932-1957). El tercero lleva ya 40 años. No en tiempo cronológico pero sí en tiempo histórico, es este último, por lejos, el más extenso dado lo vertiginoso y dramático de los procesos ocurridos bajo su vigencia.

Reforma del Estado y reforma de los partidos políticos

Roberto Freire ()*

() Senador de la República, Brasil*



1. LAS NACIONES Y LA GLOBALIZACIÓN

Para enfocar el tema en discusión, me parece necesario repasar rápidamente algunos puntos relacionados con el mundo en este fin de siglo, que en la opinión del historiador Eric Hobsbawn ya terminó. Obviamente, sin recurrir a ninguna visión mística, milenaria, sino a un proceso real que alteró la relación entre las naciones y proyecta un futuro aún incierto principalmente cuando consideramos la solidaridad entre los pueblos, la búsqueda de la justicia social y la consolidación de la democracia a escala del planeta.

Rápidamente podríamos admitir la existencia de dos movimientos diferentes que, en definitiva, marcaron la vida política contemporánea interna y externa de cada país. Por un lado, el avance de la gran revolución técnico-científica, sin precedentes en la historia de la humanidad, de la cual el "chip" del computador es el mejor emblema. Por otro, apoyada en lo anterior, un gran acontecimiento ideológico y con profundas implicaciones geopolíticas, el fin de la bipolaridad, cuyo símbolo es el desaparecimiento del llamado bloque socialista, liderado por la poderosa Unión Soviética.

La revolución técnico-científica no deja piedra sobre piedra en las sociedades que nos antecedieron y supera, en todos los niveles y escalas, a su precursora, la revolución industrial, que plasmara la modernidad bajo la cual caminamos hasta el presente. La revolución téc-

nico-científica no significa solamente dar algunos pasos en relación a las conquistas anteriores del genio humano, sino saltos inimaginables, alteraciones en los marcos de perspectivas del futuro; en fin, un “*planemoto*” para el cual no estamos todavía preparados.

El mundo de la era de la revolución técnico-científica se tornó más pequeño, encogió y pasó a ser concebido a partir de nuevas relaciones de espacio y tiempo. El flujo de mercaderías e ideas es ilimitado (desgraciadamente, sólo a las personas se les cercena todavía su derecho de ir e venir), stocks financieros medidos en miles de millones de dólares cruzan en segundos el planeta, el conocimiento humano es aumentado en miles de millones de informaciones en horas, minutos, segundos. Tecnología, información y velocidad son realidades que ya no podemos desconocer.

Todas estas transformaciones tienen resultados y precios, e involucran riesgos. El antiguo concepto de frontera, o de Estado nacional, entra en crisis y la soberanía ya no se sustenta en antiguos conceptos, ni tampoco es entendida como el resultado de la geopolítica o de definiciones de potencias económicas y militares. Aun cuando estos ingredientes estén presentes –véase el papel de gendarme mundial todavía ejercido por los Estados Unidos, que aun estando en el centro de la revolución en marcha se empeñan en mantener la vieja estructura de tutela internacional– la soberanía y los Estados nacionales se vinculan más al concepto de las identidades culturales y a sus intereses económicos y sociales. Y además, para ser soberano en esta nueva realidad el país debe estar articulado y no alejado del mundo globalizado.

La globalización implica algunas contradicciones. Si es verdadero que ella representa y condensa todo un proceso de evolución de la humanidad, y por ello abre ilimitadas posibilidades para construir el progreso y reafirmar paradigmas de justicia entre los pueblos y de equilibrio ambiental en todo el mundo, también es cierto que trae en su seno la llaga de la exclusión, del autoritarismo y de la violencia. La civilización ya detenta suficiente tecnología para acabar de una vez con la miseria que existe en la tierra, pero las envejecidas estructuras de hegemonía impiden que este potencial sea utilizado. Hay indicaciones científicas y conquistas tecnológicas que permiten armonizar la re-

lación hombre/medio ambiente, pero un tipo de lucro antiético sigue alimentando la destrucción de los suelos, de los cursos y reservas de agua, de nuestra fauna, de nuestra flora y de nuestra atmósfera. Se proclaman las conquistas tecnológicas y económicas en Europa, América y Asia, mientras el continente africano, el más afectado por las prácticas colonialistas, imperialistas y de supeditación frente a las grandes potencias, vive uno de sus peores momentos históricos, con luchas fratricidas y el hambre diezmando a millones de vidas, de adultos y de niños.

La revolución técnico-científica y su ágil globalización alteró el mundo. Pero no hemos llegado al fin de la historia y, por lo tanto, no sepultamos nuestras utopías de justicia y libertad.

Las profundas alteraciones materiales y sociales no podrían dejar de afectar directamente el campo de las ideas y, consecuentemente, el de la política. Los paradigmas en este final de siglo sufrieron fuertes impactos y necesitan ser reconstruidos. No sobre modelos arcaicos, sino a partir de lo mejor producido por la civilización, principalmente en este conturbado siglo que se acaba.

El socialismo real y sus conceptos más rígidos, con énfasis en el aparato del Estado, sucumbió. La social-democracia, cuyos mayores resultados fueron obtenidos en función del diálogo duro y conflictivo que mantenía con las ideas socialistas, también entró en crisis cuando la capacidad de inversión de los Estados disminuyó. El liberalismo, y más aún, su exacerbación, el neoliberalismo, que veía en Thatcher y en Reagan a los caballeros de la nueva era y a la ex-URSS como principal campo de prueba, da señales de estar perdiendo fuerza, produciendo el recrudescimiento del nacionalismo y la separación todavía más radical entre los países pobres y ricos.

A pesar de todo, y reafirmando nuestra visión siempre optimista del futuro, creemos que el mundo actual se encuentra objetivamente en mejor situación, si lo comparamos con otros períodos históricos. La democracia avanzó en escala planetaria, aumenta la demanda por un nuevo status de la ONU en su calidad de organismo de gestión democrática mundial, los megabloques económicos abren perspectivas para una relación horizontal mayor entre los países de todo el mundo. Es para esa realidad que debemos construir nuevos paradigmas, siempre

basados en la democracia y en el más amplio concepto de libertad.

2. EL MUNDO Y EL NUEVO ESTADO

Como era de esperar, la revolución técnico-científica y el proceso de globalización demandan un Estado nuevo. No más un Estado ubicuo, omnipresente, fundamentado en la legitimidad de la fuerza para mantener la sociedad democrática. Estos límites necesitan ser superados. El nuevo Estado no puede renunciar a algunos atributos (uno de ellos sigue siendo el poder de coerción), pero tampoco puede continuar flotando como instancia superior y prepotente sobre la nación. La sociedad ha desarrollado nuevos caminos de auto-reproducción, incluso ajenos al Estado, que deben ser tomados en cuenta. Si todavía debemos contar con un Estado competente para organizar las acciones del gobierno, especialmente en el área de las relaciones internacionales, ello no implica actuar en conflicto con una sociedad cada vez más plural y libre.

Cuando hablamos de un Estado democrático de base nueva, estamos apuntando hacia la superación del viejo dilema que animó el enfrentamiento de socialistas y liberales a lo largo del siglo: Estado *versus* mercado. Hoy se comprende el error de esta ecuación rígida, porque Estado no necesariamente es sinónimo de público y de democrático, así como mercado no lo es de justicia y abundancia. Ambos deben estar bajo el control de la sociedad, del área pública que se organiza.

Además de este componente más político e ideológico, el nuevo Estado democrático en Brasil entiende el agotamiento del antiguo modelo de sustitución de importaciones con reserva de mercado. En él realizó millonarias inversiones públicas en áreas económicas estratégicas; debe resaltarse, con eficiencia y de forma exitosa para el desarrollo nacional. Sin embargo, su dimensión de polo inductor del desarrollo continúa presente, principalmente cuando es necesaria a los procesos de integración nacional (Norte-Nordeste x Sud-Sudeste). Además, este papel inductor deberá darse de manera cada vez más articulada con la iniciativa privada, en variadas formas de asociación

civil, sobre todo dirigidas a áreas nuevas. Le corresponde al nuevo Estado articular inversiones en el sector de ciencia y tecnología, buscando siempre disminuir los espacios que todavía nos separan de los países desarrollados. No es casualidad que asistamos ahora a la encendida polémica mundial sobre las patentes.

El nuevo Estado, siempre respaldado en la democracia, debe ser ágil, competente y ampliar sus espacios junto al concierto de las naciones. De hecho, los grandes objetivos del desarrollo no serán definidos solamente dentro de las fronteras nacionales, sino también, y principalmente, en el seno de los megabloques, de las Naciones Unidas y de los diversos organismos multilaterales que aumentan día a día su importancia.

3. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Algunos pensadores de fines del siglo pasado y de comienzos del presente alertaban –con la desconfianza de la izquierda– sobre el peligro de la desorganización que podría ocurrir en función de la superespecialización provocada por la revolución industrial y su posterior desarrollo. En otras palabras, la especialización traería el riesgo de la quiebra de los lazos sociales, colocando en peligro la sobrevivencia de la propia sociedad.

Muchas de estas observaciones eran hechas quizás con motivos no muy nobles, dado que en realidad muchos temían la desestabilización de las sociedades organizadas bajo el sistema capitalista; por ello el inventario que se produjo en las ciencias sociales y en el área de la comunicación en torno a propuestas que tenían como principal objeto superar conflictos y manipular individuos, audiencias y públicos.

Este punto adquiere vigencia especialmente ahora, cuando vemos en el corporativismo –desarrollo natural de la especialización– un fuerte obstáculo a la construcción de la nueva sociedad que anhelamos. Corporativismo organizado, en la mayoría de los casos, bajo el lema de justicia y solidaridad, pero que frecuentemente se convierte

en los momentos de crisis, en feudos de categorías profesionales o de sectores de la economía, incapaces de formular proyectos más generosos y abarcadores de toda la sociedad.

Hoy, por los nuevos paradigmas, necesitamos una sociedad más pluralista, integrada y sin los grandes muros que separan a las clases y estamentos sociales. Si las diferencias y contradicciones, y sus conflictos y enfrentamientos, continúan existiendo –y ello es la base de cualquier sociedad democrática– no pueden, sin embargo, ser motivo para prácticas exclusivistas, para proyectos cerrados, para algún tipo de exclusión.

Ahora más que nunca, la nueva modernidad –o posmodernidad como quieren muchos– tiene compromisos que cumplir con la sociedad abierta. Y nosotros debemos adaptarnos a este nuevo imperativo de la actual etapa de desarrollo de la civilización.

La ola de renovación no podría excluir a los partidos políticos. Frutos de sociedades industriales que generaron clases sociales rígidamente definidas, por lo menos hasta la década de los sesenta, antes del fenómeno de la revolución científica y tecnológica, los partidos no podían alejarse de sus matices originales. En líneas generales se regían por la división entre el capital y el trabajo, aunque asentados en doctrinas políticas bien estructuradas, como fue el caso de los partidos social-demócratas y sus posteriores y diferentes vertientes socialistas y comunistas. Hasta las agremiaciones liberales no escaparon de este modelo, tanto en su versión más democrática como en su enfoque más conservador.

La sociedad actual no tiene semejanza con las anteriores. Es más compleja. Al crear nuevas relaciones y ampliar las posibilidades de acción de la ciudadanía, ya no se limita a tener en los partidos sus únicos elementos de mediación/articulación política. De esta forma, en varias de sus instancias prescinde del Estado; asimismo, en la democracia moderna la sociedad ya no tiene una relación de dependencia con los partidos.

Para continuar ejerciendo el papel que la etapa actual de la civilización les asigna –que tal vez no sea pequeño– los partidos deben cambiar. Perdieron la mística del evangelizador, o dicho en una expresión

más laica, del educador, y así como el movimiento obrero ya no logran articular solos, como predestinados, un proyecto de civilización. ¡Y cuán sufrido es todo eso para la izquierda tradicional!

Los partidos son cada vez más parte integrante, más movimientos. Son menos ideológicos y más programáticos. Es a partir de esta comprensión que deben fortalecerse para elaborar proyectos para el futuro.

4. LAS REFORMAS NECESARIAS

La reforma del Estado brasileño, amplia y urgente, es antes que nada una necesidad histórica. Y a favor de esa reforma agregamos otro argumento: el Estado brasileño, aunque se reconozca su papel de suma importancia en el desarrollo económico a partir de la década de los 30, fue un producto histórico del pacto de las élites y no representa efectivamente la demanda por una sociedad democrática. Durante todo ese tiempo, el Estado fue, por un lado, instrumento de acumulación de poder, renta y riqueza y, por otro, responsable de la exclusión de amplias mayorías de nuestro pueblo. Fue privatizado por los grupos más diversos, envilecido y desestructurado en lo que podríamos definir como su esfera pública.

Las reformas deben abarcar todos los sectores, sin excepción. Desde el sector financiero hasta el patrimonial; de la reforma agraria a la de la previsión social; de la estructura tributaria a la administrativa. Todas las reformas deben ser orientadas para permitir al Estado una mayor agilidad en el proceso de desarrollo y promover una mayor participación ciudadana, garantía sin la cual no realiza su función pública.

Las reformas no deben restringirse solamente al Poder Ejecutivo. Es necesario también llegar al Poder Judicial, convertido en una máquina oxidada, sin capacidad de respuesta frente a las necesidades de la nueva sociedad. También al Parlamento, que debe ampliar su sensibilidad y ser cada vez más transparente, aceptando la práctica de la democracia participativa, cuyos principios están escritos en nuestra Ley mayor.

Estamos convencidos que los partidos políticos pueden ejercer un papel relevante en esas discusiones. Pero, para ello, no pueden ser

mutilados ni cercenados por iniciativas que buscan encerrar la política nacional en torno a condominios cristalizados –los grandes partidos. Este es el objetivo de la llamada reforma política, en trámite en el Congreso Brasileño.

En esta tan esperada reforma lamentablemente existe una intención, a veces disimulada, tanto de la izquierda como de la derecha, de tutelar los partidos y la ciudadanía; en resumen la democracia.

Llegando a este punto sería prudente retroceder un poco. Recordemos, para empezar, que nuestras instituciones políticas, excluyendo el aspecto jurídico, están muy influidas por la cultura que nos rodea, con poco contenido democrático y marcada por conceptos autoritarios.

No quiero ahondar en este asunto, buscando raíces de esta realidad, pero su permanencia, por lo menos durante la historia republicana, se vincula fundamentalmente a la continua ausencia de democracia, escuela irremplazable que cementó la bases de los estados democráticos existentes en otros países. Todos sabemos que la democracia necesita conceptos, doctrinas y postulados filosóficos claros en el proceso de constitución de una nación, y que su práctica proporciona el oxígeno para la vivencia política, corrige caminos, derrumba prejuicios, establece parámetros de socialización y concibe nuevos proyectos de la civilización.

Durante nuestra historia la democracia tuvo muchas interrupciones políticas– quizás la más grave y de mayor impacto haya sido el golpe de 1964, que interrumpió una valiosa experiencia política iniciada en 1945, que había crecido en la década de los años 50 y que buscaba nuevos paradigmas a principios de los años sesenta.

El Estado brasileño tiene una tendencia a controlar o reglamentar todas las instancias de la sociedad, reprimiéndolas directamente o por intermedio de mecanismos burocráticos pesados, verdaderos monstruos legales difíciles de ser desmontados aun en el marco de la renovación democrática. La consecuencia es la tutela, que afecta principalmente a sindicatos y partidos políticos.

Los partidos tienen que romper esta tutela, consolidando definitivamente el principio constitucional de la libertad partidista, lamentablemente siempre supeditado o cercenado. Dejando de ser personas

jurídicas de derecho público, lo que los ataba al aparato estatal, para convertirse en figuras jurídicas de derecho privado, los partidos conquistaron su derecho a la libertad.

En varias ocasiones hemos denunciado dentro y fuera del Congreso, el peligro de un cierto movimiento en torno a la reforma de partidos, con un claro contenido minimalista. Liderado por figuras de expresión de los grandes partidos –y con el apoyo solapado del Ejecutivo y hasta del Judicial– busca menos partidos, menos votos, menos electores, en fin, menos democracia. Y como si fuera poco, ¡todo en nombre de la democracia!

Por ejemplo, podemos analizar el debate realizado sobre el número de partidos y de las proclamadas “leyendas de alquiler”. Injustamente clasificados como tales, los pequeños partidos son ahora responsabilizados por la lentitud de los trabajos legislativos y por el embargo de propuestas en trámite en el Congreso. De allí surgen las propuestas de cláusulas de barrera para eliminarlos.

En el hecho, el principal objetivo de ese movimiento es cristalizar hegemonías en una sociedad dinámica, impidiendo que formaciones emergentes puedan desestabilizar controles de colegios electorales establecidos. Está comprobado que en ningún lugar el número de partidos ha sido un obstáculo en el proceso de desarrollo y consolidación democrática. Extinguir a los pequeños partidos es, antes que nada, un duro golpe contra de la democracia, hasta porque si existen las leyendas de alquiler, la responsabilidad recae sobre los grandes partidos que instalan sus mesones de negocios en el Congreso Nacional para garantizar los intereses de personas y grupos.

Consideremos el estudio realizado por el investigador Jairo Marconi Nicolau, del IUPERJ, recientemente citado por la Revista Veja. De los 503 parlamentarios elegidos en 1990, el 33 por ciento de ellos (166 exactamente) cambiaron de partido, algunos hasta seis veces. Varios migraron para pequeñas agrupaciones, pero la mayoría aplastante fue a hinchar aún más los grandes y medianos partidos. Los partidos pequeños, en cambio, casi no intercambiaron parlamentarios durante este período.

Como somos contrarios a la fidelidad partidista, no queremos

crucificar el vaivén desenfrenado que ocurre en la Cámara de Diputados. Las cifras desmienten la falacia de los que predicán la reforma electoral y partidista recurriendo a argumentos "nobles" pero con motivaciones engañosas, conservadoras y hasta reaccionarias.

No somos contrarios a una reforma que compatibilice el sistema electoral brasileño a la nueva realidad que vivimos. Defendemos, por ejemplo, la constitución de un Fondo Partidista público, con asignaciones presupuestarias, instrumento utilizado en casi todos los países democráticos del mundo y que contribuiría a minimizar los efectos de las inversiones "privadas" en la política y que siempre distorsionan la voluntad del electorado. En esta misma línea, defendemos una fiscalización más estricta de la justicia en los casos de abuso de poder.

5. NUEVA FORMACIÓN POLÍTICA

Al contrario de las grandes formaciones nacionales que buscan enriquecer la política, nosotros en el Partido Popular Socialista, no creemos que el cuadro partidista nacional ya esté consolidado. La hegemonía aún no está definida y los propios partidos, con excepción tal vez de algunas agremiaciones a la izquierda, no han conseguido alcanzar su verdadera identidad.

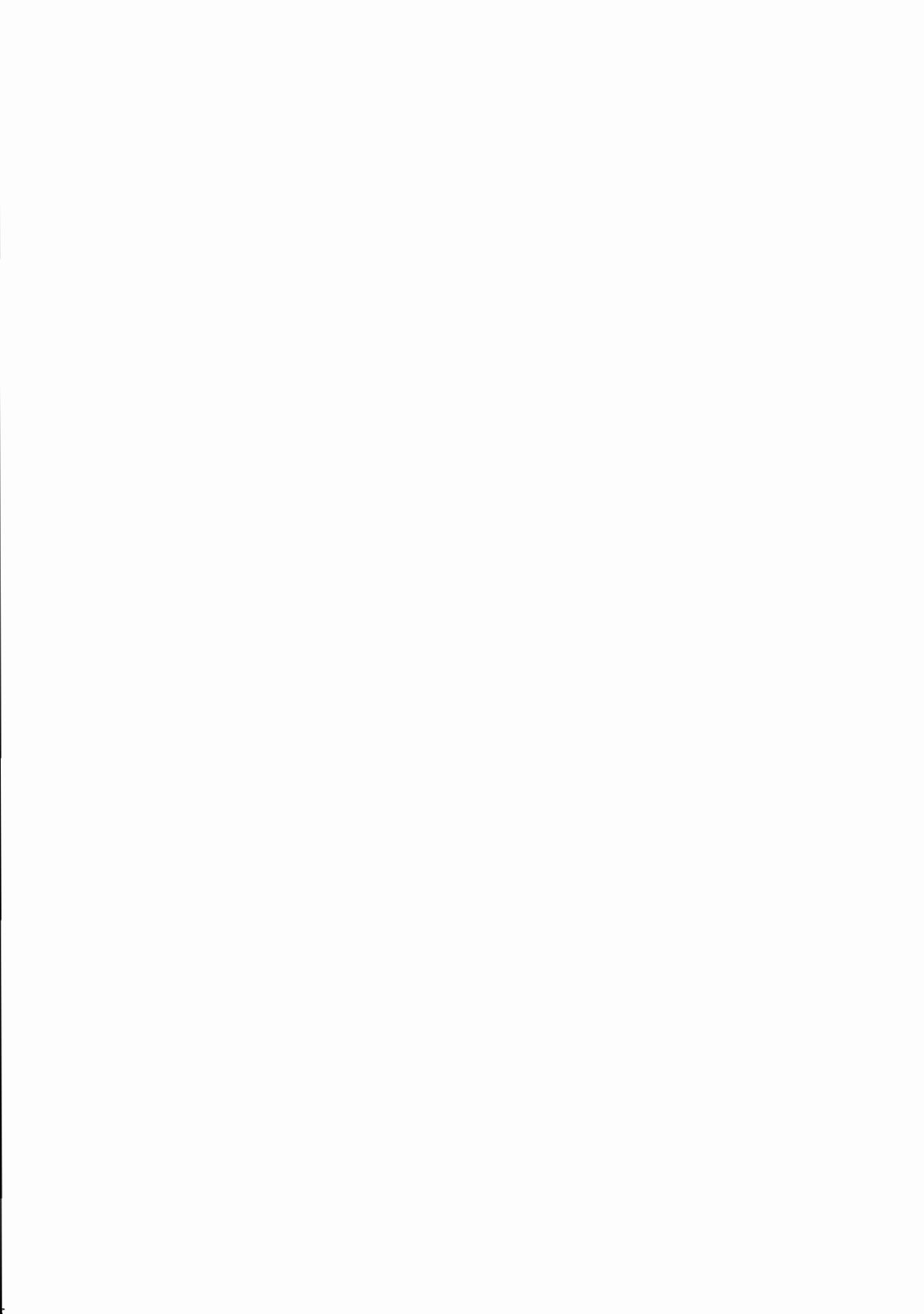
Por ello, creemos que el futuro político brasileño será marcado por la emergencia de nuevas formaciones partidistas, más alineadas a los paradigmas que se van construyendo poco a poco en todo el mundo. Por esta razón el PPS, según la decisión de su Congreso, apuesta a la construcción de una nueva formación de la izquierda democrática, integrada por liderazgos y corrientes distribuidas hoy no sólo internamente en los demás partidos, sino que fuera de ellos.

Aun sin constituirse en proyectos universales, los partidos todavía serán responsables por el progreso de las naciones y, en el caso brasileño, esta afirmación está plena de actualidad. Continuarán operando en un cuadro en que referencias a izquierda y derecha todavía están presentes, condicionadas por la propia contradicción mayor manejada por el proceso de globalización.

La nueva formación partidista del futuro, además de no quedarse pegada a viejos dogmas, solamente sobrevivirá si logra superar la fronteras nacionales, insertándose en movimientos globales, dentro o fuera de nuestro continente. La formación de izquierda que anhelamos, debe articularse, para ser actual, en torno a una nueva formación internacional, esta vez democrática.

En el plano interno no existe más espacio político para iniciativas exclusivistas y proyectos de poder cerrados por un sesgo ideológico o en función de los intereses de grupos. No se puede construir un Brasil nuevo ajeno a la consecución de un abanico de alianzas, sin el cual es imposible gobernar. Esta es la razón por la que el PPS defiende un objetivo más amplio de gobernabilidad, que es la construcción de un nuevo bloque de poder democrático de centro-izquierda, que constituya un instrumento para superar alianzas conservadoras que han entorpecido el desarrollo de nuestro pueblo.

Finalmente, nos gustaría subrayar nuestra convicción a favor del parlamentarismo, desgraciadamente derrotado a través de un plebiscito convocado por el Congreso Nacional. Es el mejor régimen para garantizar la estabilidad política y la plena participación de los partidos y de la sociedad. Es una bandera que deberá siempre ser enarbolada.



Gestión estratégica, regulación y mercado (*)

() Documento preparado por el Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES*

PRESENTACION Y RESUMEN

En el intento de contribuir al intercambio de opiniones sobre la gestión estratégica, la regulación y el mercado, la Dirección del Instituto ha estimado conveniente promover previamente una reflexión sobre la modalidad de funcionamiento de las economías y sociedades de la región. A la luz de los resultados que se están produciendo, fundamentalmente en materia de crecimiento y equidad, de sus derroteros previsibles y de las dificultades que acosan a la tarea de gobernar, parece propicio y útil un examen detenido sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto político en cada país. El recuento de los déficit y las tareas pendientes darán base a propuestas sobre los ajustes eventuales al paradigma en funcionamiento, así como a delimitar los campos de acción y responsabilidad de las iniciativas privada y pública.

Las modalidades de gestión estratégica y las nuevas formas de intervención del Estado debieran dar respuesta a los problemas del subdesarrollo que todavía no han sido resueltos. Es en la relación fines a medios, en la comparación de intenciones y logros efectivos, en la proyección de los rumbos deseables y probables, donde los hombres de Estado decantan sus proyectos, esclarecen sus posiciones de mantenimiento y cambio y conciben métodos de gestión de gobierno.

En la segunda parte de este documento se trata el tema de la relación entre mercado y regulación, con especial referencia a los servicios

de infraestructura. Por un lado, se revisan las posibilidades de introducir alguna forma de competencia en distintos segmentos de un servicio, mediante la desagregación vertical y horizontal de configuraciones sectoriales monopólicas. Por otro, se examina la experiencia regional en lo relativo al desarrollo de la institucionalidad reguladora. El énfasis está centrado en la discusión de los diversos problemas que inciden sobre el diseño de esta última, en una revisión de los progresos alcanzados al respecto y en algunos criterios que se deberían tomar en consideración para su desarrollo futuro.

I. MODALIDAD DE DESARROLLO Y GESTION ESTRATEGICA

A. CARENCIAS DE LA MODALIDAD DE DESARROLLO VIGENTE

Los gobiernos de la región han puesto en ejecución importantes reformas institucionales y macroeconómicas que están transformando el funcionamiento de economías y sociedades. Este funcionamiento genera problemas y tensiones que colocan a las autoridades frente a pruebas sumamente arduas y a desafíos de difícil manejo.

Las evaluaciones y exámenes que del modelo en actividad puede hacerse en los distintos países de la región concluyen en balances que reflejan importantes activos, pero también consignan insoslayables pasivos. Respetando la enorme diversidad de situaciones, los claroscuros cambian de intensidad pero no de signo. En efecto, con diferencias de grado se puede identificar actividades dinámicas con productividades crecientes, modernizaciones tecnológicas y de gestión empresarial que propician posiciones de mayor competitividad de las unidades económicas y devienen en exitosas incursiones en mercados externos. No obstante, en muy pocos casos logran traducirse en crecimientos altos y estables de la economía, en tanto que la gran mayoría no logra despegar (véanse cuadros 1 y 2 en Anexo). Por otra parte, la exclusión social y la pobreza persisten, si es que no aumentan, en la casi totalidad de los países; las excepciones son encomiables pero escasas. La marginalidad social y económica de significativas porciones de la

población de la región es la expresión más dramática del subdesarrollo. El modelo vigente funciona para una parte de la población, no incorpora y hasta excluye a quienes desde hace tiempo arrastran debilidades y déficit causados por la insatisfacción de necesidades básicas y hasta vitales (véanse cuadros 3, 4 y 5 en Anexo).

Se ha insistido que es necesaria la persistencia del modelo actual, que unos pocos años de funcionamiento no bastan para experimentar a cabalidad sus bondades, que la diseminación de elevaciones en la productividad y los encadenamientos consecuentes en el tejido productivo tienen un tiempo de maduración que no se puede violentar. No obstante, hay países que llevan lustros en este compromiso al paso que se repiten los reconocimientos sobre la inequitativa distribución de los progresos. No resulta esperanzador que la persistencia consuma una generación y quizá más, para cosechar resultados en materia de equidad, menos aún cuando los indicadores están señalando lo contrario y el pronóstico apunta hacia la consolidación de sociedades muy segmentadas, con todos los costos y peligros que ello implica. La descomposición de las relaciones entre los seres humanos emerge como una amenaza que no es producto de un alarmismo exagerado, elocuentes permisividades se repiten y difunden sin pausa. Los impulsos a la competitividad permean las unidades económicas y conducen los comportamientos de las personas hacia un individualismo que los distancia de la solidaridad.

Los proyectos políticos que encarnan los gobiernos de la región han identificado la consolidación y perfeccionamiento de la democracia como su objetivo de mayor trascendencia. Con mucha claridad y compromiso vinculan este objetivo al de disminuir los niveles de inequidad y construir sociedades más justas. Cabe preguntarse si realmente se está en esa senda. Hay casos en la región, y no serán pocos, en los que afloran dudas y otros donde habrá certidumbre que no se está en ese trayecto ni se anticipan indicios alentadores. Se planteó que había que cumplir con pre-requisitos sobre coherencias macroeconómicas después de logradas las cuales un vigoroso crecimiento haría posible un funcionamiento más armonioso y equitativo del paradigma. En general no se está dando esa secuencia y si bien se han disci-

plinado procesos inflacionarios, equilibrado cuentas fiscales, logrado saldos positivos en el comercio exterior y se han alcanzado ciertas metas de eficiencia y gestión empresarial, todo ello muy destacable, la difusión del progreso se circunscribe a ámbitos estrechamente vinculados a los núcleos de dinamismo y tienden a ensancharse los rezagos de las actividades fuera de ese radio.¹ Sucede que, en general, las actividades que más se expanden comprometen a fracciones menores de la población, en tanto que las estancadas y vegetativas abarcan importantes mayorías. Cuando esto ocurre, ¿no es un elocuente signo que no se está yendo por aquella senda que los proyectos políticos habían vislumbrado como la adecuada? ¿No será tiempo de reflexionar con profundidad y con visión de futuro sobre el modo y las consecuencias del funcionamiento vigente de economías y sociedades? ¿Qué rectificaciones serían necesarias para que, sin lesionar los atributos del mercado, el modelo no excluya y sí incorpore progresivamente a los marginados?

El funcionamiento del nuevo modelo en la región está significando un cambio trascendente en lo que se refiere a las bases estructurales del desarrollo. En efecto, la tendencia privatizadora y el mayor protagonismo del mercado, colocan a la empresa privada en el centro de gravedad del proceso económico. Dadas las interrelaciones del ámbito económico con los comportamientos sociopolíticos, el destino de un Estado dependerá muy significativamente del que experimente el conjunto de sus unidades económicas. Resultará obligatorio que ese conjunto de empresas marche por senderos de logros persistentes y compatibles con los otros compromisos del proyecto político.

Si bien la responsabilidad que en esta modalidad de funcionamiento del sistema socioeconómico recae sobre la empresa privada es enorme, el Estado, como conjunto de los poderes públicos, no puede eludir la que le corresponde por antonomasia y la que le asigna su cons-

¹ Véase CEPAL, *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*. Especialmente el Capítulo III "Las transformaciones microeconómicas". LC/G.1898/Rev.1-P. Número de venta S.96.II.G.2 (ISBN 92-1-321431-6), Santiago de Chile, 1996.

titución política como garante del bienestar público. Las experiencias más exitosas de desarrollo en Europa y Asia demuestran la espuria postura que enfrenta al Estado con el mercado. Por el contrario se requiere una acción concertada, selectiva e inteligente en la construcción del entorno que facilite el acceso a la innovación tecnológica y organizacional por parte de la trama productiva y empresarial. El principal criterio que orienta el comportamiento de la empresa privada es el de la rentabilidad económica que garantiza su reproducción y expansión. No obstante la legitimidad de este criterio para esos fines, de suyo cruciales, es imprescindible que también se garanticen progresivos logros en la calidad de vida de los ciudadanos y mayores grados de igualdad de oportunidades, para consolidar y profundizar la democracia. El éxito económico en materia de crecimiento, inserción externa, estabilidad, etc., es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el destino de una nación. Hay que reconocer que esos logros constituyen una premisa básica, nada fácil de alcanzar y sobre todo mantener, para transitar hacia el desarrollo sostenible.

Plasmar un desarrollo sostenible implica cumplir requisitos y progresar en el logro de objetivos. Del mismo modo que una mesa es estable cuando tiene cuatro puntos de apoyo, un proyecto político de país, para tener solidez precisa: equilibrios macroeconómicos, expansión productiva, mayor equidad y resguardo del medio ambiente. Si se desatiende alguno de ellos, tarde o temprano el proyecto se desestabiliza. La consistencia y dimensión de los apoyos mencionados requiere una coherencia indispensable que es el corazón de una gestión estratégica. Tomar el rumbo del desarrollo sostenible supone hacer viable un estilo de crecimiento con un mercado que también se expande por la disminución de pobres y ello en espacios naturales que no van camino de su destrucción. Es aquí donde se presenta un diáfano espacio de convergencia entre el progreso que experimenten las unidades económicas y avances en materia de equidad. Esta convergencia es la que permite tener un horizonte con menos incertidumbre, ya que la sociedad percibe un futuro con destino lo que constituye una fuerza movilizadora de imaginación, energía y esfuerzo indispensables cuando se emprenden proyectos nacionales trascendentes.

B. COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ESTADO Y MERCADO

Frente a los que fueron excesos estatistas del pasado, con sus ineficiencias y sesgos criticables, quizás se haya producido una sobrerreacción pendular que ha dejado vacíos que el mercado no tiene capacidades de reemplazo. En efecto, en la búsqueda de austeridades y eficiencias, se han eliminado instituciones y se han dejado de lado funciones que nadie las ha asumido y cuya necesidad se hace patente. Es más, en el mundo de hoy surgen nuevas tareas que habría sido natural que las asumiera un organismo que ha desaparecido o está en trance de reducción. Parece conveniente realizar un recuento de responsabilidades institucionales que no se están cumpliendo y cuya ausencia compromete el éxito del proyecto político de un gobierno. En definitiva, se está planteando re-evaluar y re-pensar el Estado en cada país. Habrá casos en que su desmantelamiento haya ido muy lejos, habrá otros cuya recomposición signifique restaurar o rescatar partes del aparato público que se habían menospreciado, pero en la generalidad serán necesarias modernizaciones que permitan asimilar las tareas emergentes.

Este repensar al Estado, no se hace con el solo propósito de aumentar eficiencia. Aparte de que debieran respetarse otros principios ya consignados en planteos institucionales anteriores, esta reflexión deberá realizarse en el marco de sus responsabilidades para enfrentar los problemas actuales del subdesarrollo.

Al evaluar los procesos económicos y sociales que tienen lugar en los países de la región, particularmente al disponer de interpretaciones y evaluaciones desagregadas, será oportuno reflexionar, con la perspectiva que da el tiempo, sobre las formas de complementariedad entre Estado y mercado. Una proposición digna de examen es que mientras más amplia y profunda es la heterogeneidad estructural el campo de actividad económica interna es más limitado y por ello el funcionamiento del mercado no logra incorporar, en la medida de lo deseable, a los grupos sociales vinculados a actividades de muy baja productividad. En otros términos, hay sectores, actividades o rubros de producción que tienen limitaciones de muy larga data y enfrentan obstáculos

de difícil remoción que hasta ahora el mercado, en general, no ha podido resolver. Si en los países se constata que el juicio anterior tiene validez y se identifican territorialmente y rubro por rubro las actividades con mayores rémoras, será posible perfilar acciones estratégicas públicas y privadas que propicien elevaciones de productividad cuando haya lugar y probablemente reconversiones de producción y hasta migraciones poblacionales concertadas.

En el fondo se está planteando que la combinación Estado-mercado varíe en función del grado de atraso de una actividad ubicada en un determinado territorio. Allí donde la heterogeneidad se expresa con mayor fuerza por defecto, mayor responsabilidad estatal directa o indirecta para su superación; allí donde las productividades son mayores, mayor injerencia del mercado. El acento que se pone en la desagregación territorial apunta claramente a la sostenibilidad del desarrollo ya que importa tanto al crecimiento económico y su estructura como a la equidad y su distribución en el territorio.

En documentos anteriores del Instituto presentados a los gobiernos, se ha especificado los principios que debería respetar una intervención estatal para alcanzar legitimidad.² En efecto, en el mundo de hoy no puede pensarse una intervención similar a las del pasado; ahora se le exigirá que sea selectiva, transparente, eficiente, de costo y tiempo conocidos, consensuada, periódicamente evaluada y públicamente informada. El respeto por estos principios y las genuinas necesidades que dentro de cada país reclama un desarrollo sostenible, darán pie a intervenciones muy justificadas que al disminuir la heterogeneidad estructural, ampliarán mercados y propiciarán desarrollos empresariales que de otra manera no habrían sido viables.

Allí donde el mercado no tenga posibilidades de incorporar recursos naturales y humanos a los procesos productivos, será legítima la acción del Estado para remover, si es del caso, los escollos de base profunda que excluyen territorios, sectores o actividades. De ese modo

² Véase ILPES, *Gestión estratégica, planificación y presupuesto* (E.XV.03). LC/IP/R.122. Presentado a la Reunión de la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (MD/CRP), Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 1992.

se precautelará que la acción del Estado no sofoque ni perturbe las dinámicas y potencialidades que despliega la iniciativa privada y por el contrario ensanche los espacios para encadenamientos sistémicos.³ Cuando se den esas situaciones habrá que identificar con sumo cuidado los instrumentos que plasmarán la intervención pertinente, necesariamente tendrá que sobrepasarse el umbral de la regulación general que promueve competencias y modera desbordes. El mal uso que en el pasado pudo hacerse de los instrumentos disponibles, no debiera invalidar su posible utilización si se respetan los principios señalados anteriormente. En ese sentido será útil tener la mente abierta para considerar discriminaciones, protecciones, apoyos tecnológicos y financieros, subsidios, etc. Un tema crucial será la transitoriedad, pactada de antemano, sobre la vigencia de la acción estatal.

La indispensable concertación estratégica de los actores comprometidos con el desarrollo de un territorio, generará primero información y luego evaluación anticipada sobre el instrumental a utilizarse, su tiempo de aplicación y las otras dimensiones que calibran los impactos y los resultados. Gobierno, empresarios, gremios de trabajadores, centros de estudio e investigación aplicada y las expresiones representativas de una determinada comunidad territorial tienen la capacidad para alcanzar los consensos necesarios, la potencialidad para perfilar la estrategia de desarrollo correspondiente y la dosificación Estado-mercado.

C. AJUSTES A LA MODALIDAD DE DESARROLLO: UNA PROPUESTA METODOLOGICA

La nueva modalidad no ha terminado de construirse, se suceden reformas a las reformas originales y existen amplios márgenes de acción para rectificar sus desvíos. Así por ejemplo, en los últimos años varios gobiernos han tomado medidas de fondo para reestructurar el sistema bancario y financiero que ha sufrido crisis asociadas a una liberaliza-

³ Véase CEPAL, *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*, LC/G. 1701/Rev. 1-P. Número de venta S.92.II.G.5, (ISBN 92-1-321366-2), Santiago de Chile, 1992.

ción para la que no estaba preparado. En otro orden de ideas, en algunos países, incluso en aquellos que ostentan éxitos económicos persistentes, la distribución del ingreso muestra una gran rigidez y la superación de la pobreza extrema obliga al gobierno a diseñar sucesivas políticas en su afán por cumplir con el objetivo de mayor equidad.

Cuando la pobreza y la exclusión social alcanzan cuantías significativas de la población, no puede pensarse que su solución se alcanza por medio de eficientes, eficaces y focalizadas políticas sociales. Se hace necesario examinar cómo está funcionando la estructura productiva de bienes y servicios y cuál es su capacidad de generar empleo productivo, porque allí radica la posibilidad de encarar el problema en sus raíces. La pobreza se mantiene o disminuye en función de la capacidad de una economía y de una sociedad de absorber a su fuerza de trabajo con salarios que no sean de pobres.

Al iniciar la reflexión sobre qué y cómo podría rectificarse el paradigma predominante hay que recalcar, antes de nada, que cada una de las realidades que conforman la diversidad de la región, exige caminos propios, énfasis particularizados y acciones y mudanzas de políticas también singulares. No obstante, puede resultar útil plantear algunas consideraciones genéricas, principalmente de carácter metodológico.

Sin ninguna duda que, ante todo, se requiere de interpretaciones y evaluaciones actualizadas, rigurosas, pormenorizadas y ojalá territorialmente desagregadas sobre el origen y reproducción de los problemas y resultados que más inquietan. Son muchas y muy profundas las mutaciones que están experimentando las economías y sociedades como para prescindir de inquisiciones frescas y por lo tanto vigentes. Con toda responsabilidad se puede decir que esta tarea, que debiera tener un carácter casi continuo, está pendiente y que es indispensable si se desea dar solidez y consistencia a las propuestas de cambio. Hay interrogantes a las que tendrá que darse respuesta: ¿Qué problemas está resolviendo bien el mercado en el marco vigente de las políticas públicas? ¿Qué problemas no resuelve o incluso agrava? Si la preocupación por la equidad es lo dominante, será preciso identificar y jerarquizar sus factores explicativos. De qué manera el funcionamiento

poco restricto del mercado potencia o atenúa los factores identificados. Es crucial examinar qué está ocurriendo con la heterogeneidad estructural, en qué sectores y rubros se está profundizando y por qué y en qué otros tendería a morigerarse. Tómese en cuenta que una determinada asignación de recursos basada en las señales del mercado favorece ciertos objetivos pero puede contravenir otros.

Naturalmente que tales indagaciones, con las desagregaciones sectoriales y territoriales pertinentes, mostrará concretamente la génesis del desempleo y el porqué del letargo de actividades otrora más dinámicas. El recuento de aquellas actividades con significación económica y social en cada territorio identificado que adolezca de estancamientos o retrocesos, determinará con claridad cuáles son y dónde están las causas de la pobreza y la exclusión social. En los países con poblaciones campesinas de importancia, para los cuales la producción agrícola constituye o constituía una actividad generadora de empleo, será necesario un diagnóstico por producto aparte de las desagregaciones antes mencionadas. También será preciso inquirir sobre el desempleo estructural que se genera por la introducción de nuevas tecnologías en la agricultura y en la industria que dejan fuera de la fuerza de trabajo apetecida a trabajadores que se desempeñaban en actividades que hoy tienen menor vigencia. Es en este ámbito donde pueden surgir elocuentes señales que el paradigma en funcionamiento reclama ajustes y acomodos. Hay que admitir que, en cada territorio, ello puede implicar alguna alteración en la modalidad de expansión económica, lo que supone un acto político realmente trascendente.

Acto seguido es preciso proyectar a futuro cuál será la situación de mantenerse las tendencias que ahora se insinúan o definitivamente se manifiestan. Qué se puede esperar respecto de la cuantía y gravedad de la pobreza. Qué colapsos se pueden anticipar, cuál será el destino de la población que sufra ese trance y qué migraciones se pueden suceder en el tiempo. En otros términos, se requiere de un ejercicio de prospectiva que puede evitar muchos contratiempos, a la par que posibilita encauzar proyectos y programas con oportunidad. Recién entonces se tendrá claridad respecto a posibles alteraciones en el funcionamiento de economías y sociedades en cada territorio. Las tareas señaladas tienen rela-

ción con la esencia y le otorgan rigor al proceso decisorio público.

D. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Teniendo presente que la desagregación territorial planteada hace a la esencia de un nuevo accionar del Estado, en el que el proceso de descentralización y desarrollo local adquieren vigor, conviene insistir en que el reto principal de la reestructuración productiva consiste, precisamente, en asegurar la introducción de las innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión empresarial en los sistemas productivos, a fin de incrementar en ellos su eficiencia y niveles de competitividad.

Habida cuenta del reducido tamaño y la dispersa localización del tejido empresarial existente en los países de la región, se hace obligado repensar la construcción de instituciones adecuadas –concertadas con el sector privado empresarial y el resto de las sociedades territoriales– para el fomento del desarrollo productivo y empresarial, reforzando con ello las potencialidades de los diferentes territorios subnacionales existentes, y creando así «entornos innovadores» que proporcionen en los mismos las economías externas que las empresas de pequeña dimensión no pueden interiorizar ni adquirir en los mercados.

El avance de los procesos de descentralización, incluyendo en ellos esta visión en términos de desarrollo productivo, puede ser una herramienta poderosa para lograr una difusión más equitativa del crecimiento y para impulsar iniciativas de creación de empleo a nivel local, encarando de ese modo, desde una perspectiva no simplemente asistencialista, los programas sociales contra la pobreza. La descentralización efectiva, lejos de procurar un debilitamiento del Estado, podría de este modo reforzar la mayor cohesión económica y social de los diferentes territorios, lo cual exigiría, desde luego, la eficiente coordinación de los distintos niveles de las administraciones públicas, es decir, estatal (o federal), regional, provincial y local.

La experiencia señala que los ejercicios siempre difíciles de concertación estratégica entre los diferentes actores sociales se hace más fácil y efectiva cuando la misma se plantea desde las instancias territoriales y no sólo desde las organizaciones cupulares o centralizadas. La

cercanía a los problemas, actores sociales, medioambiente, y recursos reales y potenciales, permite que este ejercicio de concertación logre alumbrar diseños más apropiados de políticas públicas en favor de estrategias de desarrollo territorial, que deben ser alentadas de forma decidida con una política nacional.

Lejos de disminuir sus funciones y responsabilidades con el avance de la descentralización, el desarrollo de la misma las pone aún más de manifiesto, al requerirse para todo ello no sólo de la animación correspondiente (allá donde el mercado o suma de esfuerzos aislados perseguidores de beneficios individuales no puede conseguirlo), sino de visiones y enfoques globales: medioambiente, ciencia y tecnología, despliegue de infraestructuras básicas, estadísticas y bases de datos, prospectiva de mercados internacionales, fuentes apropiadas de acceso al crédito y capital de riesgo para pequeñas empresas, etc.

Políticas tan cruciales como las rurales, industriales o tecnológicas, no pueden por más tiempo ser pensadas únicamente desde las instancias centrales del Estado. Es necesario, por tanto, una combinación adecuada de políticas que contemplen también los problemas en los niveles microeconómico (de la actividad productiva y empresarial), y mesoeconómico (de la necesaria readecuación institucional del Estado, recreado en diferentes administraciones públicas territoriales coordinadas, y animador principal en el ejercicio de concertación estratégica de los actores sociales para el desarrollo económico y el empleo productivo).

E. LA GESTION ESTRATEGICA

La preocupación por alcanzar los objetivos de fondo: consolidación de la democracia y progresivos logros en materia de equidad, así como cumplir con los requisitos de una persistente y significativa expansión económica con productividades crecientes, determinan campos de acción tanto para el mercado cuanto para el Estado, que debieran respetar el principio de la complementariedad. De inicio cabe reiterar que ello se inscribe en un proceso continuo sometido a periódicas adecuaciones en función de los logros y de las tareas pendientes. Hay que

admitir que los comportamientos de los agentes en una sociedad no son constantes y que su afán por optimizar sus desempeños requiere de sucesivas coherencias y reglamentaciones que son responsabilidad del Estado. Para esa finalidad se requiere que la acción del Estado esté enmarcada dentro de una concepción que se ha dado en llamar gestión estratégica, que compatibiliza objetivos y medios e induce comportamientos.

El Instituto ya inició la reflexión sobre su contenido conceptual y las funciones que le son inherentes.⁴ En efecto, se planteó que el término estrategia contiene la noción de conducción hacia una finalidad, es decir, en pos del logro de objetivos concretos en distintos horizontes de tiempo. La visión de largo plazo coherente con las de mediano y corto plazo son consubstanciales a este concepto. Simultáneamente involucra la idea de optimización en el sentido de maximizar logros con el mínimo compromiso de energías y costos.

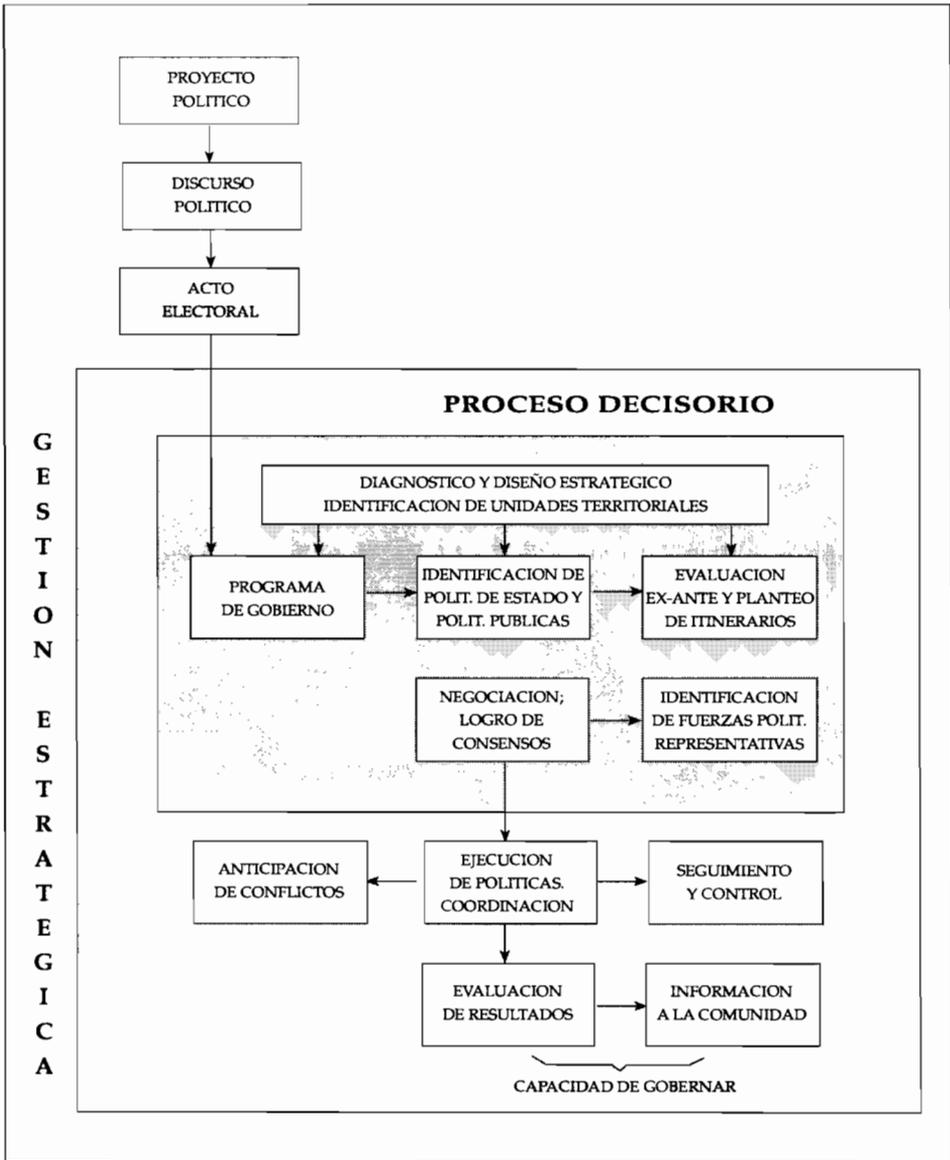
El concepto de gestión implica la idea de administrar y hacer funcionar coordinadamente los principales componentes de un todo. Surge como una reacción frente a las concepciones tradicionales de la planificación en las que las intenciones eran dominantes y distantes de las decisiones que en la práctica se adoptaban. Se ha entendido bien que ese divorcio era inconducente y hoy se privilegia y atiende más a la decisión, a la acción, al funcionamiento y a la evaluación de resultados que a las trayectorias voluntaristas de variables macroeconómicas que caracterizaban la planificación del pasado.

El esquema de la página siguiente muestra los principales componentes de la gestión estratégica y allí se esbozan sus principales funciones. Parece útil describir a continuación el contenido de unas y otras.

1. *El diseño estratégico*

En democracia, el proyecto de nación planteado por un partido o grupo político que haya recibido respaldo ciudadano es el fundamento

⁴ Véase ILPES, *Repensando la planificación* (E.XVI.03). LC/IP/R.139 . Presentado a la Reunión de la XVI MD/CRP, Brasilia, Brasil, 24 y 25 de noviembre de 1993.



del diseño estratégico, es decir, de la especificación de sus perfiles más salientes. Luego viene la identificación de las principales acciones políticas que le darán respaldo, la ponderación de las jerarquías y preeminencias y las secuencias temporales respectivas. En estas definiciones ya puede esclarecerse los alcances de la intervención del Estado, el campo de acción del mercado, la ponderación que se otorgue a la diná-

mica externa, la que se consigne para el mercado interno, los sectores, actividades y territorios que merecerán tratamientos específicos y los perfiles de los proyectos más importantes. En suma, se delinean las responsabilidades de las iniciativas pública y privada. El diseño estratégico surge casi con naturalidad a partir de los diagnósticos e interpretaciones que se hayan realizado en cada unidad territorial. En otros términos, la distancia entre la situación actual y la deseada y la selección de opciones para remover los obstáculos en la estructura y la coyuntura dan base cierta a la concepción y diseño de una estrategia.⁵

2. *El programa de gobierno*

En el marco del diseño estratégico se encuadrará otra tarea de mucha importancia que es la elaboración del programa de gobierno. Este requerirá, ciertamente, una mayor concreción donde las cuantificaciones de metas, proyectos, financiamientos, etc., condicionarán las políticas públicas pertinentes. El presupuesto público plurianual y el programa de las inversiones privadas más importantes constituyen decisiones cruciales respecto de la marcha que tendrán los procesos económico y social. Se desea destacar que en esta tarea es donde deberá tener expresión real el planteo que se hizo respecto de la desagregación territorial.

En este punto parece útil aclarar un asunto metodológico que hace a la esencia de la tarea que se está examinando y sobre todo se vincula con el objetivo de la equidad. Se había anticipado que es inescapable identificar unidades territoriales para las que es preciso disponer de continuas interpretaciones y evaluaciones de sus problemas y potencialidades. Ello requiere, esencialmente, el acopio de información socioeconómica, tanto cuantitativa como cualitativa, acerca de la calidad o insuficiencias del entorno territorial en el que se desempeñan las diferentes empresas y actividades económicas locales, así como de su nivel de tecnología, gestión empresarial, cooperación entre empresas y

⁵ Véase DROR, JEHEZKEL, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Fondo de Cultura Económica, México 1996 (ISBN 968-16-4798-X). En esta obra se explicitan interesantes reflexiones vinculadas a esta temática, aunque desde la óptica muy marcada de la capacidad de gobernar.

entidades prestatarias de servicios a la producción existentes, características y calidad de las infraestructuras básicas (agua, energía, transportes, telecomunicaciones, etc.), mercado de trabajo local, sistema de educación y capacitación territorial, características medioambientales específicas, recursos potenciales, nivel de organización de los diferentes actores sociales, etc.

Como se aprecia, este planteamiento metodológico para actuar en el nivel microeconómico de la actividad productiva y empresarial territorial, no está incluido en el trabajo habitual de levantamiento de información propio de las cuentas nacionales, ni supone una simple traslación para la recolección de datos aislados territoriales.

Un esfuerzo que recoja este conjunto de necesidades existentes en el entramado productivo y tejido empresarial (o conjunto de relaciones entre empresas) en cada territorio, deberá identificar igualmente los instrumentos o las instituciones de fomento económico capaces de atender a dichos requerimientos innovativos, a fin de superar la fragilidad y vulnerabilidad de los diferentes sistemas económicos territoriales, en un escenario de crecientes exigencias de competitividad, que se hace más perentorio por el avance de la globalización.

De este análisis se deducirá, sin duda, la necesidad de acercar al conjunto de agrupamientos territoriales de empresas las instituciones de fomento económico más apropiadas, lo cual deberá hacerse, en todo caso, de forma concertada con los actores sociales territoriales, públicos y privados. De este modo, como muestra la evidencia histórica reciente del desarrollo económico territorial en contextos más desarrollados, podrán delimitarse de forma apropiada los compromisos de los programas de gobierno en cada territorio.

3. *Análisis prospectivos*

La idea de un permanente mirar hacia adelante, de imaginar y conjeturar sobre posibles sucesos futuros, es inherente a la naturaleza humana. Cada quien a su modo y estilo y en el ámbito de sus responsabilidades y radios de acción realiza continuamente este ejercicio. La responsabilidad de la conducción política de una nación obliga a que

esta tarea tenga un carácter sistemático y riguroso. Se precisa disponer de información real actualizada, de identificar aquellos sucesos posibles que afectarán las probables trayectorias de las variables que interesa y, cuando sea posible, intentar cuantificaciones aproximadas de los cambios positivos y negativos que es dable esperar en el futuro. Aparte del conocido instrumental que se dispone actualmente para esta finalidad, un asunto vital es el acopio de conocimientos e información sobre los trabajos que realizan los distintos centros de observación y proyección que tienen larga experiencia en este campo. Tanto en el mundo de la empresa privada como en reparticiones gubernamentales existe, en los distintos países, información valiosa que necesita ser examinada, contrastada y decantada. La sistematicidad que se otorgue a este trabajo gratificará en términos de calidad las conjeturas, proyecciones y escenarios que se puedan prever en el horizonte. Con sólo compulsar supuestos ya se tiene un grado de avance en la indagación que preocupa. La utilidad del análisis prospectivo es dar fundamento a la anticipación en el accionar del Estado para defenderse mejor de ocurrencias futuras que puedan ser desfavorables o de optimizar los efectos de las que resulten convenientes. El diseño estratégico y la elaboración del programa de gobierno adquieren mayor solidez cuando se dispone de imágenes cuya concreción en el porvenir tiene una significativa probabilidad de cumplimiento y ésta va de la mano de la experimentación que gradualmente afina los aciertos y corrige los errores.

4. *El proceso decisorio*

El proceso de adopción de decisiones es, por cierto, una de las más delicadas funciones en el ámbito público.⁶ La celeridad con la que hoy funciona la esfera empresarial, las exigencias de competitividad que impone el sector externo y los compromisos económicos, sociales y políticos que tienen los gobiernos, someten al proceso decisorio a con-

⁶ Véase ILPES, *El proceso decisorio público: evaluación de impactos y logro de consensos*. (E.XVII.03) LC/IP/R.158. Presentado a la Reunión de la XVII MD/CRP, Caracas, 28 y 29 de agosto de 1995.

diciones nada fáciles de cumplir. Este proceso constituye el núcleo articulador entre estrategia y gestión; el programa de gobierno se concreta por medio de decisiones que significan, en algunos casos, mantener políticas cuyos resultados son compatibles con los objetivos perseguidos; en otros, introducir cambios para lograr las coherencias debidas y, finalmente, innovar políticas ad hoc, para responder a los compromisos asumidos con la ciudadanía cuando las existentes no sean susceptibles de adecuación. Parece útil revisar las principales etapas que configuran el proceso de adopción de decisiones:

i) Identificar cada una de las políticas de adecuación y cambio que dan contenido al programa de gobierno, establecer su secuencia temporal y anticipar las coherencias y coordinaciones generales entre ellas.

ii) Elaborar cada una de las políticas que se llevarán a la práctica en las etapas iniciales de gobierno con el detalle que exige el orden jurídico existente. Se trata de contar con los textos de las posibles leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, etc. que, no obstante su formato preliminar, deben reflejar con nitidez el contenido y alcance de cada política.

iii) Evaluar previamente los posibles resultados, coyunturales y estructurales en los distintos horizontes de tiempo de las principales políticas. Para esta tarea también se dispone de un instrumental que es necesario aprovechar; así mismo, el ejercicio reiterado, la comparación de pronósticos y la discusión con experimentados profesionales, permiten ganar precisión y consistencia respecto a la evaluación de los resultados probables de una decisión. Siempre es difícil anticipar efectos en el tiempo, pero hay que destacar que los impactos directos ofrecen dudas que se pueden despejar, no así los impactos indirectos y los encadenamientos que requieren esfuerzos mucho mayores y sus resultados son menos confiables. Como fuere, a pesar de sus dificultades hay que embarcarse en la tarea, porque la alternativa de dejar que exclusivamente la intuición se responsabilice de dicha labor entraña obvios peligros y si bien es irremplazable para anticipar comportamientos, el apoyarse en metodologías que han probado su eficacia en la disminución de incertidumbres, puede darle mayor solidez. Vale la pena reiterar que el éxito de este empeño dependerá fundamentalmente del conocimiento que tengan los evaluadores del funcionamiento de la eco-

nomía en cada territorio, de la idiosincrasia de la sociedad y del ordenamiento jurídico e institucional en vigor. Ya se ha dicho que el respaldo de una decisión atinada son la información y conocimientos pertinentes así como la evaluación ex ante de sus posibles resultados.

iv) Identificar las fuerzas políticas y otros factores de poder que tengan posiciones conocidas respecto de la decisión que se pretende adoptar. Es particularmente importante sopesar la gravitación de quienes favorecerían una iniciativa, de quienes estarían en abierto desacuerdo y de aquellos susceptibles de llegar a pactos con concesiones. Los pesos específicos de fuerzas y factores no son constantes respecto a diferentes decisiones y exigen exámenes y evaluaciones muy circunstanciados. En ciencia política se han desarrollado instrumentos que transformando variables típicamente cualitativas en indicadores cuantitativos razonablemente aceptables, contribuyen a esclarecer viabilidades políticas; vale reiterar que el tino y la intuición no son reemplazables pero sí susceptibles de afinamientos, particularmente cuando las dudas oscurecen un escenario. Una atención especial hay que otorgar a los medios de comunicación que suelen influir, a veces decisivamente, en la concreción o no de una intención. En algunos gabinetes de análisis político se hace un esfuerzo por imaginar incluso cuáles podrían ser los titulares de prensa al conocerse la propuesta de un gobierno.

v) Identificadas las posiciones de los distintos grupos políticos y los otros centros de poder respecto de una posible decisión, procede la etapa de la negociación. La trascendencia de una decisión y las sensibilidades que pueda despertar en la ciudadanía estarán en relación directa a la amplitud y respaldo que deben alcanzar los acuerdos, pactos y consensos. Las políticas denominadas de Estado, incluyendo las que afectan a los territorios requieren, en general, de importantes mayorías que las apoyen, tanto en los parlamentos cuanto en la ciudadanía, porque normalmente trascienden en el tiempo y en el ámbito de compromisos y responsabilidades la gestión de un gobierno. En las llamadas políticas públicas garantizar aprobaciones suele ser suficiente, pero hay que extremar la cautela en el cumplimiento de los pactos previos. La negociación requiere habilidades y capacidades muy especiales de parte de sus responsables, así como de una reconocida credi-

bilidad. Requisito básico es un profundo conocimiento del tema a negociar y de sus implicaciones directas y laterales que otorguen al negociador la argumentación necesaria. Es aquí donde los ejercicios de evaluación ex ante de los posibles resultados de una determinada política, muestran con nitidez su utilidad. La credibilidad de un negociador no sólo depende de su prestigio profesional y político, es vital la delegación de autoridad de que esté investido y el respaldo que le da el gobierno. En una negociación es importantísimo tener claro en qué aspectos y hasta dónde se puede ceder y qué otros son intransables; se trata de alcanzar consensos sin desvirtuar el propósito y alcances de una decisión. Hay que distinguir entre un intermediario que emite y recibe opiniones y propone opciones «ad referendum» y un negociador facultado para pactar y concretar acuerdos.

5. *Ejecución de políticas*

Sancionada una decisión bajo las formalidades legales pertinentes que le dan vigencia procede su cumplimiento o ejecución. Es aquí donde el aparato público prueba su eficiencia y cuando se ejercita la capacidad de gobernar. El seguimiento y control del cumplimiento de una decisión merece cada vez mayor atención para acompañar las celeridades con las que operan los agentes involucrados. En ciertas reparticiones públicas se han concebido funciones de gerencia que apoyan a la autoridad política y que precisamente tienen la responsabilidad de verificar las concreciones y evaluar los pasos y tiempos respectivos. Un asunto de extraordinaria importancia es la coordinación en el funcionamiento de las distintas entidades vinculadas a la ejecución de una política. Las ineficiencias por falta de coordinación se reiteran con persistencia en las administraciones públicas, aun en las que tienen mayor prestigio en la región.

6. *Evaluación ex post de resultados*

Verificar que los propósitos que una política pretendía alcanzar tienen un razonable grado de cumplimiento supone tareas de acopio y

análisis de información en muy diferentes ámbitos y en distintas instancias en el tiempo. Dado que una decisión persigue al menos un fin, sea propiciando algo deseable o evitando algo indeseable, se requiere seleccionar o, si es del caso, diseñar los indicadores que reflejen los resultados buscados. Los objetivos que persigue una determinada política definen las áreas de evaluación y los indicadores de impacto. Es fundamental en esta etapa atender las disimilitudes de los efectos de una política, según los grupos sociales y las unidades territoriales identificadas. Ya se insistió sobre las inequidades regionales y la urgencia por disminuir las disparidades; la evaluación pormenorizada puede generar correctivos y políticas complementarias cuando sea del caso. Conviene indagar, aparte de lo que reflejan los diversos indicadores de resultado, la apreciación que tienen los diferentes componentes de la sociedad y de sus dirigentes más influyentes sobre el cumplimiento de los objetivos perseguidos. No siempre son coincidentes con la evaluación que tiene el gobierno y el análisis del porqué de las divergencias constituye una información muy útil para mejorar la gestión de gobierno. Conformarse con la información, muchas veces sesgada, de colaboradores cercanos puede inducir a equívocos que tardan en esclarecerse e implican costos nada despreciables.

7. *Anticipación de conflictos*

Es natural que en los procesos económico, social y político se presenten perturbaciones y conflictos de distinta naturaleza, tanto a nivel nacional como internacional, afectando y hasta lesionando la gestión estratégica. Una parte de ellos, es al menos susceptible de previsión y quizá de solución. En los países hay problemas estructurales no resueltos, a veces amortiguados con políticas que los encubren o los postergan pero que a la larga terminan por manifestarse. Reivindicaciones económicas, demandas de autonomías y en general, exigencias sobre la administración del poder suponen conflictos casi cotidianos. El conocimiento que de estos fenómenos acumula una sociedad suele ser valioso, y existen profesionales con amplia experiencia

y con capacidad para prever problemas que tienen recurrencias por ellos conocidas cuyo aporte es, sin duda, muy útil.

8. *Información a la ciudadanía*

Los fundamentos de las políticas llevadas a la práctica y los resultados que producen debieran ser objeto de una permanente información a la sociedad. La verosimilitud de esta información debiera garantizarse dando cuenta fiel de los logros, de los efectos pendientes de materialización y también de los desvíos y resultantes negativas. La información que se transforma en publicidad desmedida contraviene pronto la credibilidad y suscita cuestionamientos que forman fácilmente opinión adversa sobre la gestión de gobierno. A la larga vale más una información honesta, con activos y pasivos, que una propaganda desbalanceada que siempre termina por develarse erosionando la capacidad de gobernar.

9. *Determinantes de la capacidad de gobernar*

Un gobierno inicia su gestión con un capital y respaldo político que se refleja en el apoyo electoral que haya obtenido, y que condiciona su capacidad de gobernar, al menos en el primer tiempo de gestión. Las políticas que se lleven a la práctica, las respuestas que éstas den a los compromisos asumidos y los resultados que se concreten serán determinantes en los incrementos o mermas de su capacidad de gobierno. Naturalmente que entremedio siempre está bajo continuo escrutinio el funcionamiento del aparato de gobierno, donde las exigencias por eficiencia y transparencia influyen en la credibilidad y se constituyen en parámetros de evaluación sumamente severos.

Un comentario especial merece la gravitación y fuerza política que adquiere la repartición gubernamental que dispone de diagnósticos certeros y tiene capacidad para evaluar con anticipación los posibles resultados de una política. El cumplimiento de estas funciones, en especial, condiciona la estructura de poder decisorio dentro del aparato público y distingue a los interlocutores con los factores de poder exógenos al gobierno. De estas delicadas selectividades tam-

bién depende la capacidad de conducción y concreción política de un proyecto de nación.

II. MERCADO Y REGULACIÓN

A. LOS MARCOS REGULADORES: ASPECTOS CONCEPTUALES.

En el marco de las reformas económicas basadas en el fortalecimiento del mercado y de la iniciativa privada, el tema de la regulación ha ido cobrando importancia progresiva en los países de la región. En efecto, al transferir actividades básicas al sector privado y reducir los controles discrecionales, el Estado debe establecer mecanismos de regulación que aseguren la acción eficiente del mercado y la armonización de diferentes intereses particulares, entre sí y frente a los de la comunidad, en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.⁷

De hecho, como lo avalan numerosas experiencias internacionales, los mercados no son suficientes por sí solos para desarrollar una economía eficiente y dinámica. En la medida en que las relaciones de mercado se basan en acuerdos voluntarios entre agentes que desean transar bienes o servicios, ellas suponen reglas claras y normas de conducta amparadas por la institucionalidad, la tradición y las leyes. La expansión del sistema de mercado requiere también un desarrollo de la institucionalidad, la que debe reflejar los criterios últimos que la sociedad se impone a través de sus procesos democráticos.⁸

La redefinición de la relación Estado y mercado, que constituye uno de los núcleos del nuevo modelo de desarrollo, tiene implicaciones tanto para uno como para el otro polo de dicha relación. Así, la liberalización de los mercados no implica necesariamente que éstos funcionen apropiadamente de manera automática. Es muy probable que ellos requieran ser fortalecidos tanto institucional como operativamente. De

⁷ Véase la discusión sobre políticas públicas emergentes en MARTIN, J. y NÚÑEZ DEL PRADO, A.: Gestión estratégica, planificación y presupuesto, en *Revista de la CEPAL*, N. 49, Santiago de Chile, abril de 1993.

⁸ Véase MUÑOZ, O.: Hacia el Estado regulador, en *Después de las privatizaciones, hacia el Estado regulador*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993

hecho, cuando la sociedad ha estado regida durante un largo período por sistemas generalizados de intervención y control, los agentes económicos incorporan estilos y hábitos no siempre compatibles con el libre mercado y que, rara vez, se eliminan espontáneamente.

De manera análoga, el nuevo papel del Estado se puede visualizar como una tensión entre dos tendencias. Por un lado la tendencia a la descentralización de las funciones agenciales, en la medida en que más y más agentes demuestran capacidad para desempeñarlas; y por otro, el desarrollo de un sistema de señales hacia los agentes privados y públicos, a fin de que éstos orienten sus iniciativas dentro de la institucionalidad y de los valores aceptados socialmente y asuman la responsabilidad de dar cuenta pública de sus decisiones. Esto significa una ampliación del ámbito de lo público dentro de un sistema económico en que el mercado desempeña un papel más relevante y abarca un mayor número de decisiones.

La correspondiente modernización institucional y organizativa del sector público constituye así un gran desafío, para todos los países de la región. En efecto, el desarrollo institucional es fundamental, una vez que las reformas económicas han ingresado en una fase de cierta madurez; aún en etapas incipientes, la debida consideración del cambio institucional puede contribuir a minimizar los costos de transición y a conferir sustentabilidad política, económica y social a las reformas.

En rigor la regulación pública no es un tema nuevo, aunque sus concepciones modernas están influenciadas por el modelo emergente. Ciertamente, la existencia misma del Estado conlleva alguna modalidad de regulación, entendida ésta como las reglas de juego establecidas por la autoridad gubernamental para incidir en la actividad económica. Al calor de los cambios estructurales, nunca exentos de conflicto, el papel de la regulación gubernamental ha ido evolucionando de manera importante.

Según el tipo de actuación del Estado, es posible identificar tres modalidades de acción de gobierno: i) intervención, en la cual el Estado protege el mercado nacional mediante restricciones a la competencia, el control de precios y la concentración de la propiedad y de la gestión directa de numerosas actividades productivas y de servicios;

ii) desregulación, que enfatiza la eliminación de los controles y restricciones al comercio y a la actividad productiva, unidos a la reforma del aparato empresarial del Estado (desregulación y privatización); iii) regulación, según la cual el Estado define reglas de juego generales, fiscaliza su cumplimiento y deja al mercado y al sector privado las decisiones propiamente productivas. En particular, los procesos de privatización de la propiedad y de la gestión de empresas públicas incorporan una doble dimensión de desregulación y re-regulación, cuya resultante puede ser decisiva para el éxito en términos de eficiencia y equidad.

Los procesos de transformación en curso han sido muy amplios y profundos; en consecuencia, van configurando una nueva realidad. En pocos años, el Estado interventor, proteccionista y discrecional, cedió lugar a la desregulación económica, caracterizada por la concepción del Estado subsidiario y luego, a enfoques más pragmáticos que tienden a privilegiar la complementación entre Estado y mercado. En efecto, mientras los gobiernos van abandonando su papel de empresario-administrador de la actividad económica y cuando también superan concepciones que identifican la reforma del Estado con el desmantelamiento del aparato estatal, surge la necesidad de reglamentar áreas y procesos potencialmente conflictivos desde la perspectiva de la eficiencia económica y del bienestar social. Con ello, el Estado está respondiendo al mandato de la sociedad en términos de hacer cumplir ciertas normas de convivencia aceptadas de modo general.

B. LA COBERTURA DE LA REGULACIÓN PÚBLICA

Los sistemas reguladores abarcan desde la gestión macroeconómica hasta sectores y actividades específicas. Al respecto, contar con una visión de conjunto ayuda a establecer nexos y causalidades de manera más apropiada. En primer lugar, los esquemas fiscales, cambiarios y monetarios emergentes en el último decenio tienden a operar más libremente a través del mercado y requieren, por lo tanto, de cambios importantes en las reglas de juego propios de sistemas más controlados. En particular, los nuevos sistemas deben reconocer el papel deter-

minante de la formación de expectativas y de la transparencia informativa. Sistemas reguladores conformados para otros escenarios pueden resultar inoperantes, o constituirse en factores limitativos de la fluidez de las diversas actividades. Normalmente, se busca fortalecer la autonomía y capacidad de gestión de las autoridades económicas y monetarias, así como los sistemas de administración financiera y presupuestaria del sector público.

Estrechamente asociado con el punto anterior, la reforma de los sistemas financieros es otra área donde la regulación cumple un papel preponderante. Un marco regulador inapropiado puede ser la diferencia entre el éxito o el fracaso de la reforma. Una evaluación similar puede ser planteada para el caso de la apertura comercial y sobre todo, de la cuenta de capitales, la reforma de los sistemas de seguridad social, las legislaciones que enmarcan el funcionamiento del mercado laboral y la protección de los derechos de los consumidores.

En el marco de la internacionalización productiva, adquiere creciente relevancia el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, entendiendo por tal el conjunto de agentes, instituciones y normas de conductas que afectan el acervo de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios. Entre los factores que influyen sobre el funcionamiento del sistema innovativo, destaca el régimen de incentivos que es determinado por el marco regulador en el que operan los agentes económicos. Este comprende un conjunto de políticas horizontales e instituciones en materia de promoción de exportaciones, investigación y desarrollo, capacitación laboral, servicios de infraestructura y financiamiento de medio y largo plazos.

El proceso de descentralización de la gestión del sector público conlleva también una reasignación de funciones, tanto dentro de los gobiernos locales y regionales como entre éstos y el gobierno central, incluyendo la posibilidad de una mayor participación privada en numerosas actividades. En tal sentido, compete al gobierno central el desarrollo de los marcos reguladores correspondientes, para evitar procesos que pueden resultar caóticos.

Otro ámbito de regulación de creciente importancia es el medio ambiente, ya que la apertura comercial y el crecimiento acelerado de

las exportaciones indujeron varios casos de utilización intensiva de recursos naturales, con efectos ambientales considerables. Los costos generalmente no contabilizados del uso de estos recursos afectan la capacidad competitiva futura, así como el bienestar social. Por lo tanto, se requiere una institucionalidad que regule el funcionamiento de los mercados, incentivando decisiones que compatibilicen los intereses privados y públicos.

Por lo general, las reformas de la regulación en este nivel global han buscado sustituir controles múltiples y discrecionales por reglas generales: menores en número, compatibles con la operación del mercado y más rigurosas en cuanto a su cumplimiento. Donde han sido más exitosas, las nuevas reglas fueron acompañadas de la adecuación de las organizaciones encargadas de garantizar su cumplimiento. Globalmente, el tratamiento de los problemas reguladores ha sido relativamente abundante y por tanto, existe un marco de referencia apropiado para enriquecer la toma de decisiones en estas materias.

A nivel sectorial la regulación se torna todavía más compleja, dada la multiplicidad de casos y situaciones. La legislación antimonopolios y de estímulo a la competencia cumple un papel de alcance general fundamental, pero insuficiente. Las particularidades sectoriales imponen la necesidad de un enfoque pragmático de caso por caso, abarcando de manera principal –aunque no únicamente– actividades asociadas con el proceso de privatización: telecomunicaciones, energía, transporte, provisión de agua y servicios de alcantarillado, entre otras. Con diferencias importantes según el caso, se plantean problemas específicos derivados de la estructura de los mercados, de la formación de los precios, del grado efectivo de competencia, de la calidad de los servicios, la información y los impactos ambientales.

Es importante además, considerar la regulación de la provisión y del financiamiento de las prestaciones sociales, ya que en este ámbito los gobiernos deben realizar un esfuerzo especial para articular eficiencia económica con equidad, aspectos no siempre garantizados por esquemas que apuntan a una creciente privatización de las prestaciones. Es el caso, sobre todo, de los componentes básicos o primarios de la salud y la educación, segmentos cuya importancia los convierte, de

hecho, en bienes públicos desde la perspectiva de la responsabilidad social. En este sentido, existe una gran variedad de instrumentos disponibles para organizar combinaciones novedosas de modalidades mixtas de provisión, con sistemas de incentivos apoyados en criterios de mercado y formas modernas de regulación pública.

C. MERCADO Y REGULACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En la esfera productiva y de servicios públicos, la acción del Estado se orienta fundamentalmente a promover la competencia y, complementariamente, a controlar la acción distorsionante de los monopolios. No se plantea, por consiguiente, que el marco regulador se transforme en un factor de control restrictivo de la operación de los mercados. Por el contrario, debe actuar como elemento ordenador y propulsor de los mismos a partir del reconocimiento de la existencia de intereses, a menudo, divergentes. Varios estudios de caso muestran que la cuestión de cuánto se puede fomentar la competencia y hasta dónde se debe regular para mejorar la eficiencia global, es una cuestión compleja y que presenta variaciones importantes de sector en sector. Los métodos por los cuales trabajan la competencia y los mercados no son simples y con frecuencia, pueden ser sorprendentes y perversos. Una simple invocación a la competencia no resuelve las fallas de mercado: las condiciones de entrada al mismo, el poder de las empresas dominantes, la disponibilidad de información y otros elementos, pueden afectar el impacto de la competencia de una manera crítica.

Pero si bien la competencia en el mundo real está restringida por las fallas de mercado, su presencia es generalmente ventajosa. En realidad, la competencia más que la propiedad, tiene efectos decisivos sobre la eficiencia. De tal modo, el sector público debe realizar una gestión estratégica que le permita influir tanto en la estructura de los mercados, contrarrestando las prácticas no competitivas, como en los resultados de su operación en términos de eficiencia social. En general, la política más adecuada para estimular la eficiencia es el fomento de la competencia, que puede darse simultáneamente en distintos ámbitos: i) desregulación de los mercados competitivos, que constituyen

la mayoría; ii) regulación de los mercados dominados por monopolios naturales, o con otras deficiencias en materia de organización industrial, pocos pero muy determinantes del bienestar social y de la competitividad internacional; y iii) ampliación de la cobertura y profundización de mercados incipientes o poco desarrollados.⁹

1. *La introducción de competencia*

Lo anterior es especialmente importante de tomar en consideración cuando se abordan procesos de privatización en sectores que presentan configuraciones de carácter monopólico. En casi todos los sectores de servicios de infraestructura, la provisión pública se organizó mediante entidades monolíticas integradas verticalmente, modelo que prevaleció hasta mediados de los años ochenta. Sin embargo, el cambio tecnológico y las innovaciones en materia de regulación han introducido, de varias maneras, un considerable potencial de competencia. Las economías de escala, aunque todavía importantes en algunas instalaciones, han disminuido como consecuencia del cambio técnico. Las innovaciones en los mecanismos reguladores a su vez, han hecho posible la desagregación de esas entidades monolíticas; es decir, han permitido la separación de segmentos en los que las economías de escala han ido perdiendo importancia, de aquéllos en donde esta última se ha mantenido.

Al aislar los segmentos de monopolio natural de un sector, la desagregación promueve la entrada de nuevos participantes y así, hace posible la concurrencia en segmentos potencialmente competitivos. En el pasado, la resistencia a la desagregación se ha justificado con base en dos argumentos: uno, la presencia de economías de diversificación y otro, la práctica de establecer subsidios cruzados en aquellos sectores que ofrecen servicios múltiples. No obstante, las tendencias actuales apuntan en el sentido contrario. Así, se sostiene que las economías de diversificación tienen como contrapartida la ausencia de competen-

⁹ Para algunas propuestas al respecto, véase CEPAL: *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, op. cit.

cia como mecanismo de presión sobre los costos en los segmentos potencialmente competitivos y que, en realidad, lo que importa es el balance entre estas fuerzas contrapuestas. Por otra parte, también se postula que la desagregación hace más transparentes los subsidios cruzados, identifica con precisión el costo de prestar servicios a quienes no disponen de los recursos necesarios para sufragarlos y que, en general, resulta en una gestión más responsable.

La desagregación es posible tanto en la dimensión vertical como en la horizontal.¹⁰ En el primer caso, se pueden separar las actividades de producción o generación, de transporte o transmisión y de distribución, que son todos segmentos típicos de varios servicios de infraestructura. En el segmento de producción o generación, usualmente el cambio técnico ha erosionado la importancia relativa de las economías de escala y, por lo tanto, el potencial de competencia es elevado. El segmento de transporte o transmisión se configura como una instalación monopólica, pero en la que es posible reglamentar el derecho de uso y su canon para el acceso de varios participantes. El segmento de distribución, con pocas excepciones, sigue manteniendo características de monopolio natural.

La desagregación horizontal permite separar las actividades por mercados, ya sea sobre una base territorial, o bien por categoría de servicio, constituyéndose en una práctica frecuente en ciertos sectores. En algunos casos, la desagregación horizontal posibilita la competencia directa entre distintos prestadores; en otros, por ejemplo cuando la privatización da lugar a monopolios regionales, ella permite una competencia por comparación de resultados y, por ende, la posibilidad de una regulación más eficiente.

Una vez desagregados los sectores, el mecanismo competitivo puede contribuir al incremento de la eficiencia. Sin embargo, en los servicios públicos la elección no se reduce simplemente a una oferta privada sin trabas en el mercado, o a una oferta pública o privada en régimen de monopolio. Así, son posibles varias soluciones interme-

¹⁰ Véase Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington DC., 1994.

días basadas, en mayor o menor medida, en el mercado. Una de ellas es considerar la competencia de sustitutos, como es el caso de los insumos para la generación de energía o del transporte de superficie, hecho frecuentemente ignorado en el debate sobre monopolios naturales. La segunda, es la competencia en el mercado de distintos prestadores, con regulación pública para garantizar una competencia leal. La tercera es la competencia por el mercado, en cuyo caso las empresas no compiten por atraer nuevos usuarios de sus servicios, sino por el derecho de abastecer la totalidad del mercado. De este modo, cuando no es posible la competencia directa, se puede establecer una competencia regulada por acuerdos contractuales, que van desde simples contratos de prestación de servicios específicos, hasta concesiones de largo plazo que comprenden la explotación, el mantenimiento y la ampliación de las instalaciones. Así, la competencia se produce antes de la firma del contrato y, también, cuando el contrato expira y debe renovarse.

Es todavía posible identificar algunos casos de prestación de servicios en régimen de monopolio, que no están exentos de amenaza competitiva y, a veces, ella basta para moderar dicho poder. Según la teoría de los mercados disputables, aun cuando las economías de escala y de diversificación favorezcan el que haya un único prestador, la existencia de posibles rivales que le puedan disputar el mercado limita los riesgos del abuso monopólico. La posible competencia es especialmente eficaz cuando los costos no recuperables de acceso al mercado son limitados; es decir, cuando los nuevos participantes pueden recuperar sus inversiones vendiendo los activos, si deciden abandonar esa actividad.

2. *La función de regulación*

En todo caso, aparte de utilizar estas variantes para promover la competencia, el Estado seguramente deberá desarrollar importantes funciones de regulación, aun cuando su alcance y objetivos sean variables. De tal manera, en este ámbito la acción reguladora del Estado se orienta fundamentalmente a: i) vigilar las reglas de la competencia;

ii) controlar la acción distorsionante de los monopolios naturales; iii) promover la protección e información de los usuarios; iv) garantizar la calidad del servicio; y v) contrarrestar efectos negativos sobre el ambiente. Como es de esperar, la incidencia de estos factores varía de manera importante, por sector y según el régimen de propiedad y gestión existente.

De acuerdo al régimen de propiedad, es posible constatar al menos tres modalidades de relación: propiedad y gestión estatales, propiedad y gestión privadas, propiedad estatal y gestión privada. En cada caso, el tipo de regulación es diferente, pudiendo ir desde la supervisión de todas las variables, hasta el control de tarifas y la evaluación periódica de ciertos indicadores de calidad de gestión.

La regulación es parte de la reforma institucional del Estado y, como tal, se enmarca en el contexto de las nociones de cambio institucional y de desarrollo organizativo. Ambos términos no son sinónimos: el primero alude al conjunto de reglas de juego que rigen la actividad económica, incluidas las políticas y las normas jurídicas; el segundo, se refiere a las organizaciones típicamente de carácter público, encargadas de hacer cumplir las reglas. Siguiendo esta línea de razonamiento, las organizaciones públicas y las empresas privadas serían las encargadas de desarrollar el juego.¹¹

En consecuencia, es necesario tomar en consideración no sólo las reglas, sino también las organizaciones. Es decir, se requiere diseñar tanto el marco regulador (políticas y legislación) como las organizaciones encargadas de hacerlo cumplir; en particular, el número de entidades involucradas, su estatuto jurídico, su grado de autonomía, la calificación del personal, sus recursos técnicos y su estructura organizativa.

No tiene mayor sentido práctico evaluar marcos reguladores, sin considerar las instituciones que regula y la organización que garantiza la regulación misma. Ciertamente, tampoco sería apropiado evaluar organizaciones, sin considerar los cambios en los marcos reguladores. En tal sentido, es particularmente pertinente considerar la política económica y la

¹¹ Para esta crucial distinción, véase NORTH, D.C.: Economic Performance Through Time, en *American Economic Review*, Vol. 84, N. 3, junio de 1994.

legislación vigentes al inicio de las privatizaciones y/o reestructuraciones, así como también las consecuencias de modificaciones posteriores. Estos aspectos son de suma importancia puesto que usualmente las organizaciones cambian más lentamente que los marcos reguladores; ello puede provocar el fracaso de los mismos y confundir el análisis. En síntesis, el tema de la regulación debe abordarse desde tres dimensiones inseparables: las políticas, la legislación y las organizaciones.

D. LA EXPERIENCIA REGULADORA EN LA REGIÓN

Vale ahora examinar, en sus rasgos generales, el panorama que emerge de la todavía corta, pero intensa experiencia regional e internacional en el desarrollo de las capacidades reguladoras del Estado, en el ámbito específico de los servicios públicos.¹² Para ello se revisarán cuatro componentes del marco regulador, con énfasis en una lectura institucional del mismo. Estos cuatro componentes son: la misión de regulación; la inserción institucional del ente regulador; la dinámica del proceso y los procedimientos e instrumentos utilizados para la toma de decisiones en esta materia.

1. *La misión reguladora*

El movimiento hacia el mercado ha tenido como correlato el desarrollo de sistemas reguladores, especialmente en aquellos países y sectores donde éstos eran previamente débiles o inexistentes. En particular, los gobiernos que han emprendido programas más audaces de desregulación y privatización, debieron introducir importantes modificaciones de toda la institucionalidad reguladora, afectando incluso a algunas actividades que se mantuvieron bajo propiedad estatal. El hecho fundamental a destacar en estos desarrollos es que se tiende a establecer una creciente distinción entre propiedad, gestión y supervi-

¹² Un mayor detalle de los temas aquí tratados se puede ver en los distintos documentos del proyecto ILPES/CAF sobre Marco regulador, privatización y modernización del Estado, ILPES/ Dirección de Programación del Sector Público, Santiago de Chile, 1996.

sión, redefiniendo diversos aspectos de la relación agente-principal.¹³

Esta distinción obliga a precisar la misión del ente regulador, entendida ésta como la articulación de sus objetivos y la especificación de los alcances respectivos. Así, la definición de la misión de los entes reguladores requiere dar respuesta a tres interrogantes: ¿por qué regular, qué regular y cómo regular? En cuanto al primero de ellos, la experiencia revela que el mandato regulador incluye al menos dos de los siguientes elementos de misión: i) supervisar la operación y la acción comercial de las empresas prestadoras; ii) asegurar las condiciones técnicas para una operación eficiente y confiable del servicio; iii) introducir modificaciones en la estructura de producción y distribución de los mismos; iv) garantizar reglas generales e iguales para todas las empresas prestadoras; v) estimular la inversión y el desarrollo tecnológico en la provisión del servicio; vi) gestionar de manera eficiente y equitativa los recursos comunes (derechos de agua, espectros, y otros); vii) promover el acceso a servicios básicos de todos los sectores sociales y áreas geográficas; viii) proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos; y ix) controlar eventuales impactos negativos sobre el medio ambiente.

Respecto del qué se regula, la misma experiencia señala combinaciones de los siguientes elementos: i) concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio; ii) revisión periódica de precios y tarifas; iii) definición y supervisión del cumplimiento de estándares técnicos y operacionales; iv) asignación del derecho de uso de bienes comunes; v) aprobación de planes estratégicos de las empresas prestadoras; vi) establecimiento de requisitos técnicos, financieros y administrativos para la interconexión de redes; y vii) elaboración de requisitos para la publicación de estados financieros e informes públicos por parte de los operadores.

El cómo regular se refiere a algunos atributos que caracterizan el estilo de regulación adoptado y que se puede visualizar como opciones de términos opuestos: i) la regulación como un ejercicio de

¹³ Para una discusión del tema, véase HELM, D.: *British Utility Regulation: Theory, Practice and Reform*, en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 10, N. 3, 1995.

control rutinario y de carácter permanente versus la adopción de acciones sólo por excepción; y ii) el control directo de las actividades y de los resultados de los operadores versus su control indirecto.

La identificación de la misión de cada caso particular de la experiencia regional e internacional, se puede generar como una cierta configuración de las respuestas en estas tres dimensiones. Inversamente, la definición de la misión de un determinado ente regulador requiere responder previamente a los mismos interrogantes.

2. *Inserción institucional del ente regulador*

Este componente se refiere a la modalidad de inserción en el aparato gubernamental que corresponde al organismo, ente, agencia o unidad funcional que adopta decisiones en materia de regulación. Esta modalidad puede ser examinada desde dos ópticas complementarias: una, a partir del grado de independencia o autonomía que ostenta el ente regulador; la otra óptica apunta a la distribución de atribuciones y responsabilidades del ente regulador vis a vis otras organizaciones públicas y privadas.

a) *El grado de autonomía*

Los distintos arreglos institucionales que definen el grado de autonomía del ente regulador buscan dar respuesta a ciertas cuestiones básicas. La primera es el tema de la legitimidad que ampara sus decisiones, más allá de la necesaria idoneidad ética y técnica de las mismas; esto es ¿quién controla al regulador? En un régimen democrático de gobierno la legitimidad descansa en las autoridades electas, pero, ¿está ello restringido al ámbito del poder ejecutivo, o debe involucrar también al parlamento? En la medida en que las decisiones sobre materias reguladoras acumulan funciones de administración, legislación y justicia, y que no siempre son claramente separables, ¿cuál debe ser la vinculación con el poder judicial, que si bien no tiene generación electoral, está en la base de la división de poderes del propio régimen democrático?

La segunda cuestión se refiere a un dilema actualmente en boga

en diversos espacios de la política pública: discrecionalidad versus sujeción a reglas preestablecidas. Sin duda la tendencia apunta, de manera general, en el sentido de acotar los grados de discrecionalidad de las autoridades y funcionarios públicos. Pero, también es claro, que la discrecionalidad no puede eliminarse por completo, aparte del hecho de que pudiera no ser deseable, como consecuencia de la imposibilidad material de anticipar y prever todas las situaciones y contingencias posibles. Ello se origina, en última instancia, en el denominado carácter necesariamente incompleto de los contratos que son relevantes para la gestión pública.¹⁴

La última cuestión corresponde al tema de la captura del ente regulador. Sólo para ilustrarlo, vale destacar la posibilidad de que las autoridades políticas ejerzan presiones indebidas, para afectar la imparcialidad del ente regulador en el cumplimiento de sus funciones estatutarias; y, por otro lado, la posibilidad de que el ente regulador sea capturado por los intereses de las empresas u organizaciones que son reguladas, a través de una serie de mecanismos englobados en el concepto de información asimétrica, principalmente en materias tecnológicas y de costos.¹⁵

La experiencia internacional y la que comienza a acumularse en la región, permiten distinguir una variedad de arreglos institucionales ensayados en la búsqueda de respuestas a estas cuestiones y otras.

i) *Ente regulador incorporado al ministerio sectorial, pero separado de las empresas operadoras del servicio*: en este arreglo, el ente regulador constituye una dependencia del ministerio del ramo. El principal argumento a su favor es el bajo costo ya que el ente comparte la estructura organizativa, los recursos humanos y de información del ministerio. Asimismo, su ubicación en el ámbito ministerial confiere mayor coherencia a las políticas reguladoras, en la medida en que ellas se inscriben en el marco de las correspondientes políticas secto-

¹⁴ Para una discusión de este tema y otros relacionados véase Holtman, G. y J. Kay, *The Assessment: Institutions of Policies*, en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 10, N. 3, 1995.

¹⁵ El tema ha sido extensamente tratado por J. E. Stiglitz, véase en particular Sappington, D.E.M. y J.E. Stiglitz, *Information and Regulation*, en Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, 1994.

riales. Su mayor desventaja es que esta modalidad de inserción puede inducir una percepción de menor objetividad que la que correspondería a un ente más autónomo; en particular, cuando puedan plantearse conflictos entre operadores estatales y privados.

ii) *Ente regulador semi-autónomo*: en este caso se trata de una instancia reguladora con poderes delegados, pero con algunas decisiones sujetas a la revisión de comisiones o ministros; en la práctica, puede contar con un elevado grado de independencia, incluyendo el caso particular de autonomía plena. Entre las ventajas de este esquema cabe destacar la posibilidad de una mayor estabilidad y consistencia de las políticas reguladoras en el tiempo, un menor potencial de conflictos de interés, que redundan en una percepción de confiabilidad por parte de las empresas reguladas y los usuarios de los servicios. La principal desventaja es su elevado costo, ya que debe mantener una estructura organizativa, técnica y humana propia y de alto nivel para concretar las ventajas mencionadas. Otro aspecto importante son los procedimientos previstos para la designación, promoción y remoción de sus miembros, así como la duración de sus mandatos.

iii) *Ente regulador integrado a la empresa operadora*: esta modalidad se utiliza en algunos países en desarrollo, con estructuras institucionales más débiles que obligan a soluciones no óptimas, pero que dan una respuesta práctica al problema. Este esquema es simple, de menor costo, aunque de escasa credibilidad por la presunción de subjetividad en las decisiones; en particular cuando éstas pueden afectar al operador, a sus competidores, o a intereses relacionados como puede ser el caso, por ejemplo, de proveedores y de usuarios.

iv) *Regulación sin ente regulador específico*: este esquema implica la dispersión de las funciones reguladoras en órganos de carácter más general como ocurre con las comisiones antimonopolio, de promoción de la competencia, de protección al consumidor, y que generalmente implica una activa participación de los tribunales de justicia. Este tipo de enfoque requiere de una elevada coherencia y continuidad en la estrategia de desarrollo y en la administración de las políticas macroeconómicas; es, por otra parte, de bajo costo y simple de operar, una vez establecido el esquema general. Sin embargo, la

ausencia de un marco regulador específico puede inhibir la entrada de nuevos competidores e inversionistas, temerosos de un ambiente con reglas de juego no explícitas; por otro lado, la inexistencia de un ente regulador visible puede implicar el arrastre de problemas al dilatarse su solución y generar costos innecesarios para los participantes del mercado.

Cabe destacar dos temas relacionados con la modalidad de inserción institucional del ente regulador. El primero se refiere a cómo se designan sus autoridades, a si es ésta unipersonal o colegiada, a cuál es el período de mandato y bajo qué causales procede su remoción. La experiencia señala alternativas que van desde la simple designación de un funcionario por la autoridad ministerial respectiva –o, más frecuentemente– por el presidente del ejecutivo, hasta la conformación de un consejo o comisión, cuyos miembros son propuestos por el ejecutivo, pero deben ser refrendados por el parlamento. En buena medida, la modalidad de designación determina el período de mandato y los procedimientos de remoción: el primer caso es asimilable a la designación de un funcionario de confianza, que perdura en su cargo mientras goce de la misma; en el otro, el período de designación puede, o no, coincidir con el del gobierno y, por lo general, sólo es posible interrumpir el mandato por causas preestablecidas. Cabe destacar asimismo, que es importante evitar eventuales conflictos de interés, razón por la cual es necesario establecer las condiciones de independencia requeridas para postular al cargo.

El segundo tema relacionado, corresponde al número de entes reguladores que es deseable y posible. Ello involucra un cierto arbitraje entre las necesidades de carácter técnico y agilidad de procedimientos por un lado y, por otro, la capacidad de gestión disponible en el ámbito estatal, sobre todo en los países más pequeños. Así, la experiencia profesional, los conocimientos técnicos y la adopción de decisiones normalmente se incrementan cuando el ente regulador es sectorial y está orientado a actividades claramente delimitadas como son, por ejemplo, los servicios de energía eléctrica. Sin embargo, cuando la capacidad de gestión pública es muy escasa, un esquema basado en varios entes reguladores sectoriales es poco factible. Por ello,

en algunos países se ha recurrido a una entidad reguladora única, con atribuciones multisectoriales.

b) Relaciones del ente regulador con otras organizaciones

Ningún ente regulador actúa en un vacío institucional, ni siquiera en el caso de que goce de autonomía plena; por el contrario, tanto en su propia generación como en el normal desempeño de sus tareas, mantiene interacciones con múltiples instituciones públicas, además de la obvia relación con las empresas operadoras, privadas o públicas, que regula. La bondad del esquema regulador depende, en gran medida, de la calidad de estas interacciones y de una clara delimitación de atribuciones y responsabilidades; es decir, de los efectos sinérgicos que se logren materializar en el ámbito institucional.

De las instituciones públicas que interactúan con el ente regulador, vale destacar las comisiones procompetencia y antimonopolio, los tribunales de justicia, el parlamento y el poder ejecutivo. Las citadas comisiones cumplen un papel de gran relevancia sobre todo cuando se inducen cambios en la organización industrial de los servicios, como lo demuestran algunas experiencias en la región y en el plano internacional; en ocasiones la mera existencia de estas comisiones ha sido significativa, aun cuando no se haya hecho uso de sus facultades. Por otra parte, la experiencia también señala que bajo su amparo se ha recurrido, a veces, a decisiones judiciales que desembocan en procesos complejos y largos, sobre todo cuando las políticas de estímulo a la competencia y de privatización todavía no se reflejan plenamente en los marcos jurídicos, sino que operan por las vías de excepción o de hecho.

Los tribunales de justicia tienen una participación decisiva en los asuntos de regulación, bien sea mediante fallos jurídicos sobre temas específicos, definiendo cuestiones jurisdiccionales entre diferentes instancias reguladoras, o garantizando el cumplimiento de la legislación de procompetencia y antimonopolio. El parlamento a su vez, participa en el diseño de las reglas del juego, ya que debe legislar sobre todos estos asuntos. De tal manera, el parlamento constituye un importante foro en el que se evidencian las posiciones, las discrepancias y las perspectivas de estos procesos. En tal sentido, es deseable que la legisla-

ción establezca reglas y criterios generales, pero que deje a los entes reguladores la selección de los medios más apropiados para lograr sus objetivos y resolver problemas específicos, con cierta flexibilidad para afrontar condiciones cambiantes en la tecnología o en los mercados relevantes. Sin embargo, en presencia de instituciones y organizaciones públicas débiles, se verifica una tendencia hacia la sobre especificación mediante disposiciones legales excesivamente detalladas.

Por último, las relaciones del ente regulador con el poder ejecutivo se establecen al menos con el ministerio sectorial respectivo y, con frecuencia también, con los ministerios de economía o hacienda. En el primer caso, el tipo de relación depende de la modalidad de inserción institucional del ente regulador y de la configuración empresarial para la provisión del servicio. El punto focal de la interacción de estos tres actores –ministerio sectorial, ente regulador y empresas prestadoras– debería ser la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos y de las políticas para el sector. Sin embargo, la práctica indica que por deficiencias de distinto tipo, ello no siempre ocurre así y que las decisiones relevantes a ese respecto tienden a concentrarse en el ámbito empresarial. A su vez, los ministerios de economía o hacienda han sido, en varios casos, actores protagónicos de los cambios introducidos, pero sería dable esperar que su papel se fuera circunscribiendo sólo a materias específicas, una vez alcanzado el nuevo estado de régimen.

3. *Dinámica del proceso regulador*

Hasta ahora se han analizado las distintas opciones y condicionantes que inciden en el diseño de la estructura reguladora. Corresponde examinar a continuación algunos elementos que hacen a su dinámica; es decir, pasar de la anatomía a la fisiología de la regulación. Vale destacar desde un inicio que estos comentarios serán más sucintos y preliminares, dado que la experiencia acumulada en la región es todavía escasa. No obstante, es posible plantear algunos tópicos que van adquiriendo importancia creciente. El primer aspecto a considerar es cómo se genera la agenda del ente regulador y, posteriormente, a través de

qué mecanismos se da cuenta pública de los temas de la agenda y de su resolución.

a) *Generación de la agenda del ente regulador*

La conformación de la agenda y la forma de asignar prioridades a los temas en ella incluidos, son de considerable importancia para la dinámica del proceso regulador. Nuevamente aquí, existe un arbitraje entre el grado de apertura pública de la agenda y la necesidad de centrarla en los temas más relevantes y oportunos para una gestión eficaz.

Habitualmente, la legislación en materia de regulación no sólo define reglas y objetivos generales, muchas veces también introduce temas específicos como, por ejemplo, los procedimientos para la determinación de precios y tarifas. Asimismo, en varios países el regulador está enmarcado en una normativa legal que establece revisiones periódicas fijas de precios y tarifas, del cumplimiento de objetivos y metas acordadas con las empresas operadoras, del estado de indicadores de desempeño y calidad del servicio y de los resultados operacionales de las empresas.

Cuando la legislación lo permite, las instrucciones del poder ejecutivo constituyen otra fuente mayor de iniciativas para la conformación de la agenda, en especial para aquellos entes integrados a un ministerio sectorial; en el caso de entes autónomos, la importancia de esta fuente obviamente se reduce, pero no desaparece por completo. Las decisiones judiciales tienen asimismo, influencia decisiva en la agenda del regulador, obligándolos a tratar temas específicos e incorporar pronunciamientos en materias jurisdiccionales o que afectan los derechos de partes involucradas. La agenda del regulador puede incluir también elementos de política definidos en el marco de acuerdos internacionales, hecho cada vez más frecuente en algunos servicios como consecuencia de los actuales procesos de globalización y apertura.

Prácticamente todos los entes reguladores cuentan con la potestad de emprender acciones sobre la base de iniciativas propias. Sin embargo, la ponderación de éstas frente a las originadas en otros actores institucionales, varía de país a país. Por lo general, el ente regulador ejerce el derecho de agregar, a su criterio, puntos en la agenda,

pero en algunos casos dispone además de la prerrogativa de remover o posponer el tratamiento de temas propuestos por otros; en estos casos el ente regulador determina, de hecho, la agenda reguladora. También es frecuente que el ente cuente con el asesoramiento de comisiones especiales formadas por académicos, expertos y empresarios, en cuyo caso configuran otra fuente de iniciativas para la determinación de la agenda.

Resta por último, considerar las iniciativas que pueden originarse en diversos grupos de interés como son operadores, usuarios, proveedores, sectores gremiales u otros organismos gubernamentales. Estas iniciativas pueden ser de índole y naturaleza diversa: solicitud de licencias para iniciar o ampliar operaciones, permisos de interconexión, propuestas para resolución de controversias, entre otras. La modalidad y eficacia del regulador para incorporar estos temas depende de factores tales como la estructura organizativa del ente regulador, la existencia de canales de presentación regular y la fortaleza de la institucionalidad reguladora.

b) Mecanismos de información pública

Aparte de las maneras en que se conforma la agenda del ente regulador, interesa destacar cómo se da cuenta pública de la misma, así como de las decisiones adoptadas al respecto. Este tema adquiere especial relevancia en el contexto de la demanda por transparencia que impera actualmente sobre la gestión pública, tanto a nivel internacional como regional.

Los entes reguladores utilizan diferentes procedimientos y vías para dar a conocer los temas de su agenda y las decisiones en materia de regulación. En primer lugar, las publicaciones oficiales (tipo Boletín Oficial o similar) donde usualmente se informa acerca de los principales temas a ser tratados, sus plazos de consideración y el período establecido para recibir comentarios y sugerencias, cuando ello corresponde. Segundo, los documentos informativos, normalmente dados a conocer a través de los medios de comunicación, son más explicativos de los temas particulares en consideración. En tercer lugar, las notificaciones a la comisión asesora sobre los asuntos a tratar, si el esquema

regulador adoptado las contempla. Finalmente, cuando las empresas operadoras detentan poder monopólico, normalmente tienen la obligación legal de informar al público acerca de sus decisiones importantes y, en algunos casos, deben hacer públicas las propuestas que presentan al ente regulador.

4. *El proceso decisorio en la regulación*

La naturaleza del proceso decisorio depende críticamente de cuán clara sea la distribución de responsabilidades y atribuciones entre las organizaciones públicas intervinientes, así como del grado de discrecionalidad que el esquema de regulación adoptado le asigna al ente regulador. Los casos extremos corresponden a enfoques que suelen denominarse uno, discrecional y el otro, reglamentado. Sin embargo, es necesario destacar que cualquier ente regulador se ubica en algún punto intermedio de este continuo; más cercano del enfoque discrecional, cuando el desarrollo institucional es débil, próximo a un enfoque reglamentario, en presencia de un marco institucional más sólido. A continuación se examinarán brevemente cuatro fases del proceso decisorio: los procedimientos de preparación y de adopción de decisiones; los mecanismos de apelación; y el seguimiento de las decisiones. En cada caso y en la medida de lo posible, los comentarios serán matizados en función de si tiende a prevalecer uno u otro de los enfoques mencionados.

a) Los procedimientos de preparación

Existe una variedad de instrumentos a los que puede recurrir el ente regulador con el objeto de enriquecer su propio análisis, en la fase preparatoria de sus decisiones. Entre ellos cabe destacar: los procedimientos de consulta con respuesta voluntaria; los forzados por la autoridad del ente regulador; y los contratados por éste.

El primero se materializa, normalmente, mediante documentos públicos que permiten especificar el problema, identificar variantes u opciones de solución y exponer la opinión del ente regulador. A través de este mecanismo se suele solicitar, a distintos sectores interesados,

respuestas a interrogantes específicos, como así también agregar que brinden información o fundamentación de sus opiniones. Estos documentos de consulta –usualmente de cierta extensión y que presentan un tratamiento detallado de los temas en discusión– favorecen la transparencia del proceso y estimulan un debate fundamentado y participativo de las partes involucradas. Si bien su elaboración demanda tiempo, personal calificado y recursos, en diversas experiencias existe consenso de que los resultados obtenidos justifican la inversión realizada. Las respuestas solicitadas pueden revestir un carácter público o confidencial. En el primer caso, se ofrecen mayores garantías de que el proceso intenta ser sistemático, transparente y equitativo. La principal ventaja de las respuestas confidenciales es la posibilidad de recibir planteamientos más francos, con mayor detalle y basados en información más relevante y sincera. Luego de una primera ronda de consulta y comentarios, el ente regulador puede ofrecer una nueva oportunidad para que los participantes del proceso, emitan opiniones en una segunda ronda de comentarios. Ello permite profundizar la discusión en torno de algunos puntos críticos, pero también supone demoras que agregan complejidad e incrementan los costos, tanto para el ente regulador como para los regulados. En síntesis, existe un cierto arbitraje entre la obtención del máximo de los beneficios de un proceso de consulta y los lapsos requeridos para emitir las consiguientes políticas y directrices.

En aquellos casos en los que prevalece un enfoque de regulación más reglamentado, los entes reguladores utilizan también las audiencias públicas, para recabar opiniones verbales de los sectores interesados. Este segundo procedimiento agrega a las consideraciones previas, la posibilidad de una interacción más directa entre las partes involucradas pero, en contrapartida, las opiniones verbales suelen ser menos detalladas y profundas que las emitidas por escrito.

Aparte de los procedimientos de consulta sobre una base voluntaria, cabe destacar que, en varias situaciones, el ente regulador debe realizar su propia evaluación y pronunciarse sobre materias específicas. Para ello, requiere disponer con frecuencia de información fidedigna acerca de aspectos económicos y financieros, técnicos y de ges-

tión de las empresas operadoras que regula. Generalmente es difícil que las empresas reguladas suministren esa información voluntariamente, sobre todo aquella que puede afectar temas críticos como son precios y tarifas, inversiones e interconexiones de redes, entre otras; incluso es posible que aun teniendo la disposición de hacerlo, no emitan la información adecuada o pertinente.

Por este motivo, el ente regulador debe forzar, sobre la base de las atribuciones que la legislación le confiere, la obtención de información crítica de parte de las empresas operadoras. En tales casos, se requiere definir procedimientos muy claros en relación con la información solicitada, cabe destacar entre ellos: el fundamento legal de la obligación de suministrar información fidedigna; el tipo, la frecuencia y la compatibilidad de definiciones y registros contables entre el regulador y el regulado; y las condiciones de uso y de difusión de la información entregada por las empresas.

Por otra parte, es también habitual que, en ocasiones, el ente regulador deba adoptar decisiones que requieren de un análisis previo realizado por expertos de alta calificación; por ejemplo, es común que para la fijación de precios y tarifas se requiera formular y calibrar modelos económico-financieros complejos. Cuando el ente regulador, no cuenta en su personal de planta con tales expertos, usualmente contrata dichos trabajos con consultores externos. En ambos casos, se requiere adoptar previsiones de tipo presupuestario ya sea para mantener una planta de personal especializado, o bien para contratarlos temporariamente.

b) La adopción de decisiones

Una vez completada la fase de preparación de las decisiones que comprende los componentes de consulta, análisis y evaluación ya descritos, corresponde concretar el proceso en decisiones, mediante alguna de las siguientes opciones. La primera es la decisión individual de quien ostenta la autoridad de regulación; ésta constituye una opción rápida y ejecutiva, aunque entraña el riesgo de que se la perciba como arbitraria, sesgada o subjetiva. Esta opción es viable en países con un elevado desarrollo institucional y que cuentan con una tradición de

servicio público cuya probidad permite elevados niveles de confianza en las autoridades relevantes. También se suele privilegiar una opción de este tipo cuando se quieren alcanzar resultados rápidos, en períodos de intenso cambio institucional.

Una segunda opción corresponde a las decisiones colegiadas, es decir cuando las mismas son adoptadas por una comisión o comité con atribuciones para ello. La principal ventaja es que esta opción permite distribuir el riesgo de la decisión al incorporar varias opiniones. Aunque las decisiones colegiadas suelen ser más lentas, la experiencia indica que también son más seguras y sujetas a menor cuestionamiento. Por último, es posible adoptar un sistema mixto, mediante el cual se combinan decisiones individuales sobre materias claramente delimitadas y de naturaleza rutinaria, junto con decisiones colegiadas sobre aquellos asuntos más delicados o complejos.

c) Los mecanismos de apelación

Un buen diseño institucional incluye mecanismos de apelación a las decisiones del ente regulador, pues introduce un factor de protección contra eventuales abusos y, de este modo, ofrece mayor garantía de legitimidad al proceso. El ámbito del derecho de apelación depende del marco legislativo general, por ejemplo leyes procompetencia y antimonopolio, y de la normativa específica del sector en cuestión. El derecho de apelación puede ser limitado o extensivo, según la amplitud de las decisiones apelables, la forma de acceder a la apelación y ante quién ella se substancia. Por otra parte, las bases de la apelación pueden referirse tanto al contenido como también al proceso de la decisión, cuando este último debe cumplir procedimientos preestablecidos en la normativa vigente.

d) El seguimiento de las decisiones

Las decisiones en materia de regulación involucran una diversidad de aspectos, desde licencias y concesiones hasta precios y tarifas y estándares y normas de calidad. Para garantizar su éxito, el ente regulador requiere utilizar un conjunto de incentivos que estimulen el cumplimiento voluntario de las decisiones pero, al mismo tiempo, debe

contar con instrumentos coercitivos para reducir a un mínimo razonable las violaciones de sus decisiones. En suma, debe disponer de un sistema de premios y castigos.

Como cualquier sistema de gobierno eficaz, el cumplimiento voluntario tiene considerables ventajas y, es por este motivo, que las políticas reguladoras recientes apuntan a la incorporación de los mismos participantes del proceso regulador en la supervisión de las decisiones, sobre la base de algunas alternativas disponibles. Hasta mediados de los años 80, el enfoque prevaleciente fue la pre-aprobación por fases; esta fiscalización de aspectos parciales permitía contar con un mayor número de controles sobre temas específicos, así como con el seguimiento de su evolución; sin embargo, también causó importantes retrasos en materia de innovación y mejoramiento de los servicios, a menudo con consecuencias negativas sobre la competencia.

En atención a estas dificultades, los entes reguladores están recurriendo crecientemente al uso de agencias independientes para la certificación de la calidad del servicio y del cumplimiento de estándares tecnológicos y empresariales; aunque este mecanismo no está exento de dificultades, entre ellas la reducción del control público sobre las tecnologías utilizadas, presenta indudables ventajas en términos de respaldo técnico y reducción de costos. Otra variante es la auto-certificación, mediante la cual la propia empresa certifica que sus productos cumplen con los estándares establecidos por el marco regulador; esta modalidad reduce al mínimo los retrasos en materia de innovación, nuevos productos y mejora de los servicios; su mayor inconveniente es la pérdida de control por parte del ente regulador y, para su efectividad, es necesario un ordenamiento legal que permita sancionar las certificaciones falsas.

Aparte de un sistema de incentivos para el cumplimiento voluntario, el ente regulador debe contar, como ya se mencionó, con instrumentos coercitivos. Su aplicación habitualmente se origina en la detección de una violación o infracción, ya sea por la capacidad de fiscalización propia, o por denuncias de usuarios, de otros operadores, o de sectores relacionados. El ordenamiento legal debe establecer los criterios para la penalización de distinto tipo de infracciones: qué se pena-

liza por la vía administrativa o por la judicial, cuáles deben ser consideradas bajo normas civiles o bajo normas penales, entre varias otras consideraciones. El principio fundamental es la graduación de la pena, ya que un sistema excesivamente severo e indiscriminado puede inducir la resistencia a su cumplimiento, o la inhibición del desarrollo del sector en cuestión.

E. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE MERCADO Y REGULACION

A pesar del notorio progreso hacia la conformación de sistemas reguladores modernos que se constata en varios países de la región, es necesario superar diversas trabas e imperfecciones que todavía entorpecen el funcionamiento del mercado, limitan la capacidad efectiva de regulación y perjudican a los usuarios de los servicios. Por lo tanto, se requiere adoptar acciones para mejorar la capacidad operativa de los entes reguladores, perfeccionar el marco normativo e introducir nuevas reformas institucionales. Sobre la base de la experiencia reciente se pueden definir algunos criterios generales que permitirían abordar, con mayor seguridad de éxito, esa tarea.

Uno, la regulación se justifica siempre que existan distorsiones que impidan la operación eficiente del mercado, pero también es condición necesaria que los beneficios derivados de la acción del Estado superen los costos que la misma conlleva; idealmente se debería promover hasta donde fuese posible la competencia, en cuyo caso se reduciría la necesidad de regulación sólo a temas y situaciones calificadas.

Dos, el diseño del marco regulador debe preceder a las decisiones de privatización cuando están involucradas actividades monopólicas, una vez ya agotadas todas las posibilidades de introducir alguna forma de competencia; ello contribuye a una mayor previsibilidad del marco para la prestación de los servicios en beneficio de los usuarios, de las empresas operadoras y del propio gobierno.

Tres, es necesario tomar debida cuenta de que las reformas institucionales del marco regulador, aun cuando ellas se justifiquen plenamente, generan costos políticos, económicos y sociales, cuya capacidad de absorción es limitada para cualquier gobierno; por lo tan-

to, dichas reformas tienen que ser graduales y programadas, contemplándose medidas compensatorias y campañas de información pública adecuadas.

Cuatro, conviene reconocer que no basta con disponer de un buen diseño conceptual y legal del esquema regulador, ya que la capacidad operacional de los entes encargados de ejercer dicha función es tanto o más importante; por tal motivo, se requiere contar con recursos humanos motivados y con alta calificación técnica, así como también con autoridades de gran capacidad ejecutiva.

Por último, se debe tener presente que si bien es importante privilegiar la estabilidad de las reglas del juego, el marco regulador debe mantener congruencia con la evolución del entorno tecnológico, económico y social; en consecuencia, su modernización debe ser una tarea permanente, cuyo objetivo central es ofrecer crecientes oportunidades para la iniciativa privada, preservando el interés público.

Anexos

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO

(TASAS ANUALES DE VARIACIÓN SOBRE LA BASE DE CIFRAS EN DÓLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 1990)

PAIS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-1995
ARGENTINA	-0.0	8.8	8.6	6.1	7.4	-4.4	4.3
BOLIVIA	4.6	5.3	1.6	4.2	5.1	3.6	4.1
BRASIL	-4.7	0.1	-1.1	4.4	5.7	3.8	1.3
CHILE	3.3	7.1	10.5	6.0	4.1	8.2	6.5
COLOMBIA	3.8	1.6	4.0	5.1	6.3	5.7	4.4
COSTA RICA	3.5	2.1	7.3	6.0	4.4	2.5	4.3
ECUADOR	3.2	5.4	3.7	2.5	4.8	2.7	3.7
EL SALVADOR	4.8	3.6	7.5	7.4	6.0	6.1	5.9
GUATEMALA	3.0	3.7	4.9	4.0	4.1	5.0	4.1
HAITI	-0.1	0.8	-8.4	-1.3	-4.4	4.8	-1.5
HONDURAS	-0.8	2.0	6.3	7.0	-1.3	3.2	2.7
MEXICO	4.5	3.7	3.0	0.8	3.6	-6.6	1.4
NICARAGUA	-0.1	-0.1	0.8	-0.4	4.1	4.4	1.4
PANAMA	8.0	8.1	7.5	3.8	3.8	1.9	5.5
PARAGUAY	3.0	2.4	1.6	4.1	2.9	4.1	3.0
PERU	-5.4	2.8	-0.9	5.8	13.9	7.7	3.8
R. DOMINIC.	-4.9	0.8	6.7	2.2	4.3	4.7	2.2
URUGUAY	0.6	3.2	7.8	3.3	6.9	-2.8	3.1
VENEZUELA	7.0	9.7	6.1	0.7	-2.5	2.3	3.8
SUBTOTAL	-0.4	3.3	2.7	3.7	5.2	0.3	2.4
(19 países)							
ANTIGUA Y BARBUDA (a)	3.5	4.3	1.7	3.4	5.5	-3.8	2.4
BARBADOS	-3.2	-4.0	-6.2	1.5	3.8	2.7	-1.0
BELICE	10.3	3.1	9.5	4.3	1.5	3.8	5.4
DOMINICA	6.3	2.2	2.7	1.9	2.1	1.8	2.8
GRANADA	5.2	3.6	1.1	-1.3	2.3	2.3	2.2
GUYANA	-3.0	6.0	7.8	8.2	8.5	5.1	5.4
JAMAICA	5.5	0.7	1.5	1.4	0.8	0.5	1.7
SAN KITTS Y NEVIS	3.0	3.8	3.6	4.0	3.2	2.0	3.3
SAN VICENTE Y GRANADINAS	7.0	3.1	6.5	1.3	0.4	3.0	3.5
SANTA LUCIA	4.4	2.3	7.1	2.3	2.8	3.8	3.8
SURINAME	0.1	3.5	5.8	-4.5	-0.8
TRINIDAD Y TOBAGO	1.5	2.7	-1.7	-1.6	4.2	3.5	1.4
SUBTOTAL	2.0	2.4	2.0	1.9	3.6	2.6	2.5
CARIBE							
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (b)	-0.3	3.2	2.6	3.6	5.2	0.4	2.4

(a) Sobre la base de cifras expresadas a costo de factores.

(b) En el año 1995, excluye Suriname.

FUENTE: CEPAL

CUADRO 2**FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO COMO
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

(PARTICIPACION PROMEDIO PORCENTUAL SOBRE LA BASE DE CIFRAS EN DOLARES A PRECIOS CONSTANTES DE 1990)

PAIS	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
ARGENTINA	26.3	19.3	17.0	19.9
BOLIVIA	16.0	10.1	12.1	15.2
BRASIL	33.8	26.6	25.2	21.5
CHILE	17.3	17.6	21.1	25.6
COLOMBIA	19.4	20.9	18.3	20.8
COSTA RICA	23.2	16.1	20.0	21.5
ECUADOR	31.4	23.8	20.6	19.8
EL SALVADOR	17.5	11.6	13.7	18.0
GUATEMALA	21.6	15.1	13.6	15.3
HAITI	15.8	16.7	16.5	16.0
HONDURAS	26.9	19.8	18.3	26.0
MEXICO	22.6	20.0	17.0	19.7
NICARAGUA	15.7	20.5	19.3	19.0
PANAMA	22.5	20.4	12.6	23.7
PARAGUAY	23.2	22.5	20.5	21.3
PERU	26.6	26.3	21.2	25.0
R.DOMINICANA	27.2	21.4	25.8	26.5
URUGUAY	21.1	16.6	11.3	14.6
VENEZUELA	29.9	22.4	17.7	17.4
AMERICA LATINA	27.9	22.6	20.7	20.7
FUENTE: CEPAL				

CUADRO 3
AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA
1970-1990

	POBRES (a)			INDIGENTES (b)		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
	Porcentajes					
1970	45	29	67	24	13	40
1980	41	30	60	19	11	33
1986	43	36	60	21	14	36
1990 (c)	46	39	61	22	15	37
	Miles de personas					
1970	119 800	44 200	75 600	63 700	19 900	43 800
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1986	170 200	94 400	75 800	81 400	35 800	45 600
1990 (c)	195 900	115 500	80 400	93 500	44 900	48 600

a) Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que viven en situación de indigencia.
 (b) Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.
 (c) Estimación para 19 países de la región.
 FUENTE: CEPAL

CUADRO 4
AMERICA LATINA (8 PAISES): DISTRIBUCION DEL INGRESO
URBANO (a)

PAISES	AÑOS	40 % MAS POBRE	30 % SIGUIENTE	20% ANTERIOR AL 10% MAS RICO	10% MAS RICO
Argentina (b)	1980	18.0	25.6	26.6	29.8
	1986	16.2	24.1	25.2	34.5
	1992	15.2	25.0	28.2	31.6
Brasil	1979	11.7	20.7	28.5	39.1
	1987	9.7	18.1	27.9	44.3
	1990	9.6	19.3	29.4	41.7
Chile (c)	1987	12.6	20.6	27.3	39.6
	1990	13.4	21.2	26.2	39.2
	1992	13.6	20.7	25.2	40.5
	1994	13.3	20.5	25.9	40.3
Costa Rica	1981	18.9	28.1	29.8	23.2
	1988	17.2	26.7	28.5	27.6
	1992	17.0	27.8	28.3	26.9
México (d)	1984	20.1	27.1	27.0	25.8
	1989	16.2	22.0	24.8	36.9
	1992	16.6	22.1	26.5	34.8
Panamá	1979	15.5	25.4	30.0	29.1
	1986	14.2	25.2	27.6	33.0
	1991	13.3	24.3	28.2	34.2
Uruguay	1981	17.7	24.5	26.6	31.2
	1986	17.3	23.1	27.2	32.4
	1992	21.9	26.2	26.0	25.9
Venezuela	1981	20.2	28.5	29.5	21.8
	1986	16.3	26.0	28.8	28.9
	1992	16.4	26.2	29.3	28.1

(a) Corresponden a la participación de los hogares urbanos, ordenados según su ingreso per cápita, en la distribución del ingreso.

(b) Area Metropolitana del Gran Buenos Aires.

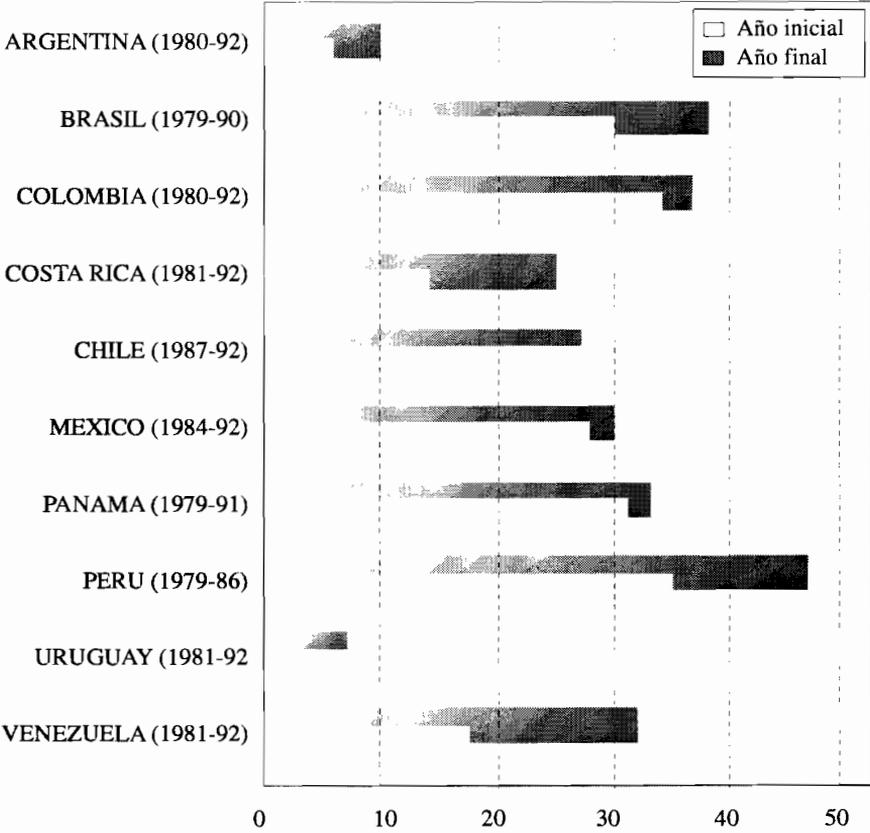
(c) Tabulaciones especiales de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de 1987, 1990, 1992 y 1994.

(d) Tabulaciones especiales de las encuestas nacionales

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas permanentes de hogares de los países. de los ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

**CUADRO 5
AMERICA LATINA (10 PAISES): POBREZA URBANA**

(PORCENTAJE DE HOGARES EN CONDICION DE POBREZA)



FUENTE: CEPAL

