

Publicado originalmente en  
*Estudios Sociales. Revista  
Universitaria Semestral*, Año 5,  
núm. 9, Santa Fe, segundo semestre  
1995, pp. 9-35, y en *Leviatán*, II  
Época, n° 70, Madrid, Invierno  
1997, pp. 95-121.

**WALDO ANSALDI\*\***

## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DESIGUALDAD SOCIAL\*

A la memoria de Mario dos Santos

La desigualdad social implica siempre  
injusticia y ésta no merece excusa alguna.  
Salvador Giner.

### INTRODUCCIÓN

Aunque seguramente el lector ya lo sabe, recuerdo que originariamente la expresión gobernabilidad estaba referida al fenómeno de la estabilidad de la economía, a su funcionamiento fluido, tal como él aparece en el período de entreguerras, según una secuencia inestabilidad monetaria-inestabilidad productiva-inestabilidad social, que exigen un procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales. En la ciencia política, en cambio, se empleó la palabra gobernabilidad para hacer referencia al control político-institucional del cambio social, a la posibilidad de dirigir un proceso social transformador; ingobernabilidad, a su vez, definía situaciones de pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto de gobierno. Posteriormente, la elaboración teórica neoconservadora de la crisis de gobernabilidad, plasmada en la década de 1970, enfatiza como característica central de ésta la existencia de una creciente sobrecarga de demandas sociales, cuya satisfacción por el sistema político encuentra límites de capacidad, particularmente cuando la expansión de los servicios y de la intervención estatales que, a su vez, ha permitido atender tales demandas y con ello ha generado otras, nuevas y mayores se revela ineficaz para continuar brindando respuestas favorables; al reducirse éstas se sobrecargan las demandas sociales y se produce una crisis fiscal, apareciendo una situación de ingobernabilidad. En pocas palabras: la sobrecarga de demandas sociales y la incapacidad del sistema político para satisfacerlas genera la inestabilidad del conjunto de éste.

En este trabajo se entiende gobernabilidad, en tanto noción, en los términos indicados por el politicólogo chileno Angel Flisfisch. Así, gobernabilidad hace referencia a la

---

\*\* Investigador del CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Area Sociología Histórica) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Historia Social Latinoamericana en la misma Facultad.

\* En este artículo -originalmente una Ponencia presentada en el Seminario Internacional "*Derecho, democracia y cultura política a fin de siglo*", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 29-31 de marzo de 1995- recupero parcialmente y amplío argumentos ya expuestos en Waldo Ansaldi, *Gobernabilidad y seguridad democrática*, Documento de Estudio 1, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, Chile, 1991.

calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones siguientes:

"a) la capacidad de adoptar *oportuna*mente decisiones, simples o complejas, frente a acontecimientos o estados de cosas que se interpretan socialmente -a partir de una o más de las matrices culturales dominantes- como desafíos que exigen una respuesta gubernamental;

"b) la *efectividad* de las decisiones adoptadas (...); hay efectividad si existen, de modo suficiente, sentimientos de obligación y comportamientos de acatamiento en relación a las decisiones;

"c) la *aceptación* social de las decisiones, que puede variar desde la simple aquiescencia o aceptación pasiva a un apoyo activo a ellas, y que suponemos es equivalente con la *congruencia* o armonía de esas decisiones con intereses, aspiraciones, pasiones, necesidades, de diferentes y expresivos segmentos sociales. (Si bien 'efectividad' y 'aceptación' confluyen en efectos equivalentes, en la primera hay una determinación a partir de valores -obediencia debida a la decisión gubernamental- y en la segunda, una determinación a partir de situaciones en sentido lato);

"d) la *eficacia* de las decisiones, en términos de producción de efectos que realmente alteran o modifican significativamente situaciones prevalecientes;

"e) la *eficacia* de las decisiones según ideas de eficiencia propias de una o más de las matrices culturales predominantes;

"f) finalmente, la *coherencia* de las decisiones a través del tiempo, en el sentido de ausencia de efectos, buscados o no, que son contradictorios y acaban por anularse".<sup>1</sup>

Pero es necesario ir más allá y destacar un aspecto central: gobernabilidad expresa una cuestión política no reducible a términos de mera competencia técnica. Santiago Escobar dice que debe entenderse "no sólo como una capacidad técnica y/o política de control de procesos sociales tal como ellos se presentan en la coyuntura y dentro de un margen aceptable de tensión o conflicto, sino como la aptitud para introducir los cambios necesarios (económicos, tecnológicos, de participación) y avanzar de manera coherente hacia metas políticas sin situaciones dramáticas de dislocación social. Es decir, se trata de un concepto dinámico referido a la capacidad social de autocorrección en la consecución de las metas".<sup>2</sup> Por mi parte, añado que, más bien y estrictamente, gobernabilidad remite a la relación construida entre bases sociales y representación política, a la capacidad de suscribir, asumir y cumplir compromisos políticos. En ese sentido, gobernabilidad *democrática* es la capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de

---

<sup>1</sup> Angel Flisfisch, "Governabilidade e consolidação democrática: sugestões para a discussão do caso chileno", en Héglio Trindade (organizador), *América Latina. Eleições e governabilidade democrática*, Editora da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1991, pp. 23-24.

<sup>2</sup> Santiago Escobar S., *Gobernabilidad y la reforma del sistema político*, Documento de Estudio 5, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991, p. 10.

ruptura de éstas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad, para decirlo en términos muy similares a los del peruano Henry Pease García.<sup>3</sup>

## REFORMAS POLÍTICA Y ECONÓMICA COMO BASE DE LA GOBERNABILIDAD

Una de las ideas-fuerza derivadas de las experiencias dictatoriales latinoamericanas es la necesidad de afirmar la resolución de los conflictos a partir del reconocimiento de las diferencias, no de la unidad; es decir, desde el pluralismo, en tanto, para decirlo como Hannah Arendt, la pluralidad es específicamente *la* condición de toda vida política. En contraste con las experiencias violentas de resolución de los conflictos (tanto de las dictaduras como de los movimientos insurgentes), que privilegian la lógica de la guerra -o sea, el aniquilamiento del otro-, a partir de las transiciones a la democracia la apuesta es por la primacía de la lógica de la política -"el reconocimiento recíproco de los sujetos entre sí", como dice Lechner- y la constitución de un espacio en el que es posible dirimir los conflictos mediante su administración social, democrática, en contraste con formas de administración de los conflictos privadas y oligárquicas.

Derivada de tal idea, a su vez, es la afirmación de la construcción de un orden político democrático, en el cual, amén del reconocimiento del pluralismo, el consenso es un componente esencial, a veces expresado bajo la forma de la concertación. A partir de allí, surgen importantes divergencias respecto del alcance de la palabra democracia (y también de otra, democratización). Es bueno acotar que consenso no debe ser interpretado como unanimidad, uniformidad u otras formas de tentaciones por el estilo, que en definitiva tienden a reintroducir las viejas tradiciones y prácticas de la cultura política latinoamericana de intolerancia para con las diferencias.

Una primera aceptación de la democracia es limitativa, reduce la misma a la mera vigencia de la formalidad institucional política: libre accionar de los partidos políticos, elecciones periódicas sin restricciones o prohibiciones, posibilidad de la alternancia en el ejercicio del poder... Aquí, el énfasis está puesto en las reglas de procedimiento y en las instituciones, en particular, las representativas. Es una posición fuertemente afirmada, en cuyo interior suelen distinguirse algunos matices, particularmente los introducidos por aquellos que, al menos discursivamente, plantean la necesidad de atender, como tarea de la democracia, demandas de ampliación de la participación.

Una segunda acepción es ampliatoria: a la dimensión política de la anterior añade la económico-social, que no es sólo la atención por el Estado de las crecientes demandas sociales, sino también la demanda de democratización de la sociedad y del Estado, incrementando las formas y mecanismos de participación en la toma de decisiones, asegurando el desarrollo económico y una distribución lo menos desigual posible (o,

---

<sup>3</sup> Henry Pease García: "El Perú de los '80: construir democracia desde la precariedad", en *David y Goliath*, Año XVIII, n° 53, Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, agosto-setiembre de 1988, p. 30.

como muchos prefieren decir ahora, equitativa) de sus resultados. Es decir, una proposición de la democracia como un sistema de continua expansión en materia de libertades políticas, procedimientos de participación y de decisión que combinan los representativos con los directos y semidirectos, y procedimientos eficaces para la superación de la explotación económica y las desigualdades sociales.

Ambas posiciones no son necesariamente excluyentes, pueden incluso pensarse como etapas o momentos diferentes de un proceso (el de democratización, *strictu sensu*). Es cierto que en América Latina, por lo general, han sido concebidas en términos de confrontación, y que hay quienes todavía lo piensan así. Pero la polémica no es una querrela sobre palabras y sus alcances o un ejercicio intelectual anodino. Las consecuencias han sido y son de fuerte impacto en la historia de las sociedades a escala planetaria. Dieter Nohlen lo compendia muy bien al escribir: "Con el argumento democrático-liberal (e incluso dictatorial) ha sido rechazada la democracia social y con el argumento para la democracia social ha sido combatido el sistema democrático liberal".<sup>4</sup>

Dicho de otro modo: la democratización es un proceso que va de una situación de dictadura a una de pluralismo, no agotado en el mero marco de la democracia política ni, mucho menos, en el de la liberalización del sistema político (entendida como apertura de éste). En ese sentido, la democratización atiende a los fines y resultados del proceso y remite a otros dos conceptos, los de transición a consolidación de la democracia. Los tres son objeto de interpretaciones disímiles por parte de políticos y de científicos sociales. Así, para algunos, la democratización se alcanza cuando se establece o recupera el ejercicio del pluralismo político; para otros, en cambio, ésta es una plataforma para plantear, exigir y comenzar a construir una sociedad en la que la democracia se practica también en los planos de lo económico y de lo social. En tales perspectivas, la transición corresponde a la primera de estas situaciones y es perceptible en la realización de elecciones libres, asunción del gobierno por parte del partido y los candidatos vencedores, la aprobación de una nueva Constitución (no siempre) y el traspaso de los atributos del poder a otro Presidente, también elegido libremente (con la eventual variante de la posibilidad de la reelección); la consolidación, a su vez, es entendida como el momento de formulación y realización de condiciones políticas, económicas, sociales y socio-culturales que hacen más factible o probable la estabilidad de la democracia.

En un contexto como el latinoamericano actual parecen existir dos estrategias posibles de gobernabilidad: *governabilidad sistémica* y *governabilidad progresiva*, concebidas como los dos polos de un modelo bipolar. La primera resalta o enfatiza la continuidad del régimen político, preferenciando el trato gubernamental con aquellos actores políticos y sociales con capacidad inmediata de desestabilización política y/o económica, es decir, afirmación de la tendencia a una democracia "de equilibrio". El polo de la gobernabilidad progresiva, en cambio, apunta a "recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva"; se trata de una estrategia que procura revertir las tendencias más excluyentes en los terrenos económico, social y político-cultural. En la

---

<sup>4</sup> Dieter Nohlen: "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Cuadernos del CLAEH*, Año 14, N° 49, Montevideo, agosto de 1989, p. 141.

governabilidad progresiva se busca que el gobierno amplíe su trato con actores sociales y políticos, potenciando el conjunto social y tratando de evitar preferencias muy marcadas por alguno de ellos en particular, con lo cual podrían balancearse integración social e integración sistémica. De allí que pueda hablarse, finalmente, de una *governabilidad democrática progresiva*.

Como se aprecia, ambas estrategias de gobernabilidad se vinculan claramente con las de los alcances y la profundización de la democracia. Una y otra de aquellas formulan objetivos que se enuncian similarmente, si bien sus significados no lo son necesariamente (y más bien son discrepantes). Uno de esos objetivos refiere a las relaciones Estado/sociedad y a las reformas que deben introducirse en ellas.

Al respecto, la primera y más promocionada de las reformas es la llamada reforma del Estado. En la perspectiva neoliberal-conservadora, la reforma del Estado es, en primer lugar, privatización de empresas productivas y de servicios (incluidos los sociales). Ahora bien, después de la privatización, ¿qué? y ¿qué Estado? ¿Cuánto y cómo podrá mantenerse un Estado mínimo frente a una sociedad con demandas crecientes?

La propuesta de reducción del Estado en favor de grupos capitalistas privados se complementa con la reducción del personal empleado, del déficit fiscal y de la propia intervención estatal en la regulación de la economía. Es una manera de concebir la disminución del poder del Estado frente a la sociedad civil. Una consecuencia de ella no es el reforzamiento de ésta, sino el de las corporaciones, lo cual se traduce en primacía de mediaciones no democráticas.

## **CRISIS DEL MODELO ISI Y AJUSTE**

Permítaseme, ahora, recordar algunos pocos datos, por lo demás muy conocidos, que sirvan de marco referencial de los condicionantes históricos que operan sobre los actuales procesos políticos.

En América Latina -donde no se han desarrollado experiencias de Estado Social como las europeas y donde, en el mejor de los casos, sólo pueden encontrarse Estados de Compromiso-, la crisis de las políticas distribucionistas y desarrollistas es expresión del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y coincide con la crisis del Estado Social en los países capitalistas centrales. Adicionalmente, y como componente importante, se expanden formas militarizadas de hacer política que presionan con intensidad variada sobre el sistema político, que también soporta la presión de las grandes empresas transnacionales, expresión de la formidable expansión creciente de la transnacionalización de las relaciones económicas. Las Fuerzas Armadas de la región se constituyen en los "aprendices de brujos" más calificados y más siniestros de la "teoría" de la ingovernabilidad por exceso de democracia. Las dictaduras institucionales y doctrinarias de aquéllas -a diferencia del antiguo patrón de la dictadura autocrática y personal de algún jefe o caudillo militar (Ubico, Somoza, Trujillo, Batista, Pérez Jiménez)- se suceden tras sendos golpes militares en Uruguay (1973), Chile (1973), Argentina (1976), Bolivia (1971 y 1980)...

Esos casos constituyen parte de la historia de hiperconcentración de fuerza represiva para "reducir la complejidad" de los problemas de ingobernabilidad de sistemas políticos más o menos democráticos. Se suman a situaciones previas y largamente persistentes en Paraguay (1954) y Brasil (1964). La peculiar dictadura brasileña -con su formato representativo, que mantiene el funcionamiento del sistema de partidos políticos y Parlamento, aun cuando con fuertes recortes- es también una dictadura institucional de las Fuerzas Armadas, fundada en los principios de la doctrina de la seguridad nacional y fuertemente orientada a clausurar el populismo.<sup>5</sup>

La crisis latinoamericana es una crisis estructural del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Este modelo -que comienza a gestarse en las primeras décadas del siglo XX- tiende a generalizarse en la de 1930, como respuesta a la gran crisis estructural, y cobra mayor impulso a partir de la segunda posguerra. Dos elementos distintivos del modelo constituyen piezas fundamentales de su funcionamiento: el capital extranjero (inversiones directas) y la intervención del Estado (proteccionismo, creación de empresas públicas, etc.). El resultado de su aplicación destaca el crecimiento acelerado del producto industrial, y con él la modificación de la estructura social, el incremento de la urbanización y una redistribución positiva de los ingresos medios de la población. Los límites del propio proceso de crecimiento industrial tornan dificultosa la continuidad del modelo a largo plazo. Al respecto, suelen destacarse los siguientes rasgos: elevada heterogeneidad del sistema productivo (favorece la concentración económica, particularmente por la vía del progreso técnico incorporado con las empresas transnacionales); desequilibrio externo creciente (en el que incide el aumento de las importaciones de bienes de equipo e intermedios y el deterioro de los precios de los productos primarios de exportación); regresividad de la distribución del ingreso (baja de salarios, afirmación de un "patrón de consumo excluyente" y, con una y otra, límites a la expansión del mercado interno); déficits fiscales crecientes (por inversiones estatales en infraestructura, empresas y servicios sociales, y por deficiencias en los sistemas tributarios). Además, el modelo no logra pasar a la producción de bienes de capital, no puede vincular firmemente el crecimiento industrial con el agrícola, continúa dependiendo económicamente del sector externo, no logra niveles de competitividad favorables para sus productos industriales en el mercado mundial y, finalmente, se revela incapaz de generar pleno empleo (la no absorción productiva de fuerza de trabajo se traduce, obviamente, en desempleo y/o subempleo). La generalización de las carencias sociales -más allá de alguna recuperación- durante los sesenta y comienzos de los setenta genera un incremento de las tensiones y movilizaciones sociales y políticas, a veces tratadas de canalizar mediante modificaciones en el modelo introducidas por parte de algunos gobiernos, otras veces expresadas bajo diferentes formas de violencia. Una y otra vía resultan estériles.

El modelo sustitutivo de importaciones es objeto de fuertes ataques, particularmente en el aspecto de la intervención estatal y en el del tipo de industrialización. Se impone, en

---

<sup>5</sup> Análisis del tema en Waldo Ansaldi, "Continuidades y rupturas en un sistema de partidos políticos en situación de dictadura: Brasil, 1964-1985", incluido en Silvia Dutrénit Bielous (coord.), *La diversidad de lo partidario durante las dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*, libro colectivo en trámite de publicación. De hecho, la dictadura brasileña es respuesta a una situación calificada -por los propios militares y los grupos económicos a ellos vinculados- como ingobernable, si bien por entonces la expresión no aparece en el lenguaje de la política. A diferencia de las dictaduras de los años 1970, la brasileña instaurada en 1964 (y prolongada hasta 1985) no aplica una política económica neoliberal.

su reemplazo, el modelo neoliberal, centrado en el papel subsidiario del Estado - limitado a la condición de garante de la libertad del mercado, nuevo "ídolo"-, la privatización de empresas del sector público, la apertura de la economía (en los sectores productivo, comercial y financiero) y la reasignación de los factores productivos procurando aprovechar las ventajas comparativas que brindarían los recursos naturales de cada país. El modelo neoliberal comienza a imponerse, por la vía de las dictaduras militares, a mediados de los años 1970, con la cobertura ideológica de la "Doctrina de la Seguridad Nacional" y de las teorías neoliberales sustentadas, entre otros, por Friedrich Hayek, Milton Friedman, Ludwig van Mises y Gerhard Ritter.

Los efectos de la aplicación de modelos neoliberales son mucho más negativos que los del deterioro del modelo desarrollista; son, incluso, siniestros. En el terreno económico, político, social y cultural se aprecia: mayor concentración de la propiedad y del ingreso (ricos cada vez más ricos, pobres cada vez más pobres y más numerosos), dominio del componente especulativo de las economías (incluso del comportamiento económico individual), reforzamiento del poder del capital extranjero productivo y financiero, destrucción de porciones significativas del sector industrial, incremento de las desigualdades sociales, disminución de los niveles y calidades de vida y de consumo, aumento del desempleo, subempleo y de la informalización de la economía, socavamiento de las redes de solidaridad social, despolitización, primacía de la privacidad, generalización del miedo como elemento de la cotidianidad, prácticas terroristas de Estado, ataque a los principios de representación política vía partidos-Parlamento y a los de emancipación social, cercenamiento de toda expresión pública de productos derivados de la libertad de expresión...

En el plano interno, las políticas de ajuste provocan: depresión de los niveles de ingreso, reducción del nivel de vida de sectores mayoritarios de nuestras sociedades, que se refleja en la pérdida del valor adquisitivo del salario de los ocupados -hasta un tercio-, incremento del desempleo y del subempleo, caída de las asignaciones estatales en los rubros salud, educación, vivienda, previsión social; fuerte caída de los coeficientes de inversión: del 24 por ciento en 1980 al 16 por ciento en 1985, dificultando la reestructuración de las actividades productivas en un contexto de incremento de los niveles de competitividad a nivel mundial; estancamiento o contracción de los ingresos públicos debido al triple impacto del pago del servicio de la deuda, de la reducción de las actividades económicas y de disminución de las importaciones, lo que *jibariza* los servicios sociales, la demanda interna y el proceso de formación de capital.

La exclusión social de importantes sectores de la sociedad es un resultado particularmente visible de las políticas de ajuste. Según la CEPAL, en el documento *Transformación productiva con equidad*, marzo 1990, económicamente el decenio de 1980 puede definirse como una "década perdida" para América Latina. A fines de 1989, el producto real por habitante de la región es igual al de 1976 (en algunos países incluso menor). En conjunto, el crecimiento del PBI regional arroja, entre 1981 y 1989, un resultado negativo: -8.3 por ciento, siendo particularmente significativo el hecho de que los seis países exportadores de petróleo acusan índices negativos, como también las cuatro grandes economías (Argentina, Brasil, México, Venezuela), de las cuales dos son exportadoras de petróleo. El ajuste es regresivo y provoca deterioro social, produciéndose el mayor costo (de modo desproporcionado) entre los trabajadores y los sectores de ingresos medios, por una parte, y la masa de desocupados y subempleados,

por otra, condenados a pagar el grueso de los sacrificios provocados por la combinación de estancamiento con inflación.

## Las cifras de la exclusión social

La característica central de las políticas de ajuste es la brutal desigualdad de los costos sociales que provocan, su intrínseca injusticia en materia de redistribución de ingresos, amén del modo en que se los utiliza. Así, por ejemplo, los sectores empresariales han incrementado sus niveles de consumo, en detrimento de la proporción de la ganancia destinada a la inversión. Utilizando datos del Banco Mundial, Adam Przeworski señala que el ingreso neto consumido por empresarios privados muestra diferencias enormes entre por ejemplo, los de Argentina (69 % y Brasil 62 %) y los de Estados Unidos (40 %) y Austria o Noruega (20 por ciento).<sup>6</sup>

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, del Banco Mundial, señala: "En ninguna región del mundo en desarrollo los contrastes entre la pobreza y la riqueza son tan notables (como en América Latina). A pesar de ingresos per cápita que son en promedio cinco o seis veces mayores que los de Asia Meridional y África al sur del Sahara, casi una quinta parte de la población latinoamericana sigue viviendo en estado de pobreza y esto se debe a un grado excepcionalmente elevado de desigualdad en la distribución del ingreso". Si se considera que la población de la región es de unos 450 millones de habitantes, un quinto significan 90 millones de personas. Siendo dramática ésta cifra, ella es conservadora y parece optimista frente a las del PREALC, para quien el número de latinoamericanos que viven en situación de pobreza crítica ha pasado de 120 a 170 millones de personas entre 1982 y 1987 (¡más del 40 por ciento en apenas un quinquenio!). Otras estimaciones indican que los pobres suman, en 1990, 196 millones (46 % de la población), de los cuales 93 millones viven en la indigencia.

La dramaticidad de las cifras se acentúa cuando se tiene en cuenta que el incremento de la pobreza supera largamente las previsiones. En efecto, a fines de la década de 1970, la CEPAL calculaba que al cerrarse el siglo, el año 2.000, habría en América Latina un total de 170 millones de personas en condición de pobreza crítica. Como acaba de señalarse, se alcanza y sobrepasa esa cota quince años antes. El cuadro 1 ilustra al respecto.

### Cuadro 1: AMÉRICA LATINA; EVOLUCIÓN Y COBERTURA DE LA POBREZA, 1970-1990

(Porcentaje de la población y millones de personas)

1970 1980 1986 1990

Pobreza (%) 40 41 43 46

Personas 113 136 170 196

Indigencia (%) 19 19 21 22

Personas 54 62 81 93

Fuente: Roberto P. Guimaraes, "El desarrollo social. Obstáculos y opciones", en *Notas de Prensa*, Comisión Sudamericana de Paz. Santiago. Chile. julio-setiembre de 1994. p. 3. Los datos corresponden a

---

<sup>6</sup> Adam Przeworski: *Capitalism, Democracy, Pacts: Revisited*, Conference on the Micro-foundations of Democracy, University of Chicago, 29 abril-1 mayo 1985.

19 países de la región y se basan en publicaciones de la CEPAL -organismo en el cual trabaja el autor, un politólogo brasileño- y del PNUD: *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, agosto de 1991, *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzo de los años 90*, Santiago de Chile, 1992, preparadas por la primera, y *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*, Santiago de Chile, 1992, por el segundo.

La situación de pobreza crítica genera complejos "circuitos de supervivencia", que combinan estrategias diversas, a menudo entremezcladas, como en el caso de las familias rurales andinas, que trabajan en la economía campesina -sea legal y/o ilegal- y en la formal y/o informal urbanas, en algunos casos incluso adoptando formas asociativas o cooperativas, aunque más frecuentemente tienen carácter individual o bien familiar. Otras veces, la "salida" es la práctica de actividades delictivas, desde el robo de alimentos hasta la vinculación con grupos criminales organizados.

Puede señalarse, rápidamente, que el sector informal y la marginalidad no constituyen, como bien señala Alain Touraine, categorías sociográficas homogéneas. "No se puede hablar de un aislamiento creciente de los excluidos ni tampoco de una simple fase de transición por la cual deben pagar los migrantes que llegan del campo de la ciudad". Esta última constatación es de fundamental importancia (y lo es mucho más en sociedades históricamente con altos índices de urbanización e hiperconcentración en sus capitales), pues resalta el carácter *estructural* que ha alcanzado la marginalidad social. En este sentido, los datos del PREALC son muy elocuentes: entre 1980 y 1985, la población económicamente activa informal acusa una tasa de incremento de 6.8 %, la desocupación una de 7.4 a 11.4 %, mientras el sector formal privado sólo crece 1.2 % en igual período. Además, sector informal y pobreza tienden a coincidir: así, 46 % de los pobres urbanos son trabajadores informales, 19 % son desocupados y 37 % trabajadores del sector formal de la economía. Más aún: por cada nuevo trabajador formal aparecen tres informales.<sup>7</sup>

Un dato muy significativo es que la informalidad laboral, la desocupación y el subempleo (la marginalidad en su conjunto) es un espacio crecientemente ocupado por migrantes recientes, jóvenes y mujeres, personas con bajo nivel educativo, ex trabajadores industriales e incluso, como se advierte ya en Argentina, sectores pauperizados de clase media urbana. Todos ellos parecen coincidir en un aspecto pesimista y dramático: la inexistencia de futuro. Algunas estrategias propuestas en relación al papel del sector informal destacan un supuesto factor dinamizador de éste, algo así como una versión moderna (y degradada) de la figura del empresario innovador, sea que adopte una forma individual o la de las promocionadas "microempresas". Al respecto, parece difícil sostener seriamente políticas fundadas en tales concepciones. Independientemente de cualquiera otra consideración, un límite seguramente infranqueable es la contracción de la demanda de los bienes y servicios que puede ofrecer el sector informal -obvio, en razón de la continuidad y profundización de la crisis- y el incremento de la competencia en la oferta de los mismos -por el flujo de nuevas incorporaciones al sector.

En el mejor de los casos, la perspectiva es apenas la supervivencia para crecientes sectores de la sociedad. Franqueado este límite, el único territorio posible de explorar es

---

<sup>7</sup> Véase PREALC: *Ajuste, empleo e ingresos. Informe final de la V Conferencia del PREALC*, Santiago de Chile, 1987.

la anomia, la violencia bajo sus diversas formas, la desintegración social. Dentro de los marcos del propio sistema, no se advierten estrategias gubernamentales que apunten al mantenimiento de la integración social y, al mismo tiempo, fortalezcan políticas de gobernabilidad democrática, no reducible a meras disposiciones administrativas más o menos efectivas. En este plano todo indica la necesidad de una interacción entre políticas gubernamentales o estatales y respuestas de los destinatarios de ellas. Como se dice en el Proyecto Regional CLACSO-PNUD-UNESCO: "La resultante de paquetes de políticas sociales en términos de gobernabilidad no deriva de la efectividad en sus propios términos, sino de, por una parte, lo que hagan con ella los destinatarios (por ejemplo, ¿qué hacen las familias con las donaciones de alimentos? ¿cómo inciden en la estrategia familiar, en el papel de la mujer, en las organizaciones de base a nivel urbano, en la relación de ésta con el gobierno local?) y, por otra, del contexto más amplio en que se inserte. El balance de gobernabilidad que dejan las políticas, objeto de esta propuesta, implica pues una determinación de lo que queda fuera de las mismas, sobre todo en lo referente a las políticas de integración social. Cabe señalar que tal tipo de análisis no aparece en las evaluaciones disponibles de políticas sociales en el marco del ajuste".<sup>8</sup>

Las políticas de ajuste tienden a mostrar una faceta que bordea lo siniestro: no sólo se reducen dramáticamente las partidas presupuestarias destinadas a atender demandas sociales generalmente satisfechas por el Estado de Compromiso, sino que ahora el Estado tiende a desatenderse de la suerte de los beneficiarios de ellas. Por contrapartida, la desatención estatal en materia de las necesidades (tutelares, sociales, públicas) en salud, educación, vivienda, previsión social, se traduce en un reforzamiento de la atención de necesidades públicas más tradicionales, particularmente la seguridad interior. La opción por la seguridad interior significa adoptar medidas conducentes al control social.

Como acaba de decirse, en las décadas de 1970 y 1980, millones de latinoamericanos se han tornado pobres y/o más pobres y por añadidura han sido objeto de mayor desatención por el Estado y librados a la ventura (podría decir, empleando una expresión convencional, librados a su suerte, sólo que ella me parece, en este caso, una manifestación de cinismo). Así, las partidas para salud y educación, dentro del presupuesto total de los gobiernos centrales, han descendido en la mayoría de los países de la región entre 1970 y 1985, caída acentuada en el decenio siguiente, como se aprecia en el cuadro 2.

---

<sup>8</sup> Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO RLA 90/01, "Estrategias de gobernabilidad en la crisis", Documento de Proyecto, Buenos Aires, inédito; la cita en pág. 42.

Cuadro 2: PARTICIPACIÓN DE LOS RUBROS SALUD Y EDUCACIÓN EN EL PRESUPUESTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1970-1985

Países	Educación		Salud	
	1970	1985	1970	1985
Argentina	11.1	8.5	3.7	2.4
Bolivia	32.3	19.8	9.1	3.1
Brasil	11.5	2.2 <sup>c</sup>	12.5	3.3
Colombia	16.9 <sup>a</sup>	24.4 <sup>c</sup>	7.9 <sup>a</sup>	5.7 <sup>c</sup>
Costa Rica	26.8	22.5	3.1	2.6
Ecuador	n.a. <sup>d</sup>	24.5	n.a. <sup>d</sup>	7.3
El Salvador	23.6	16.2	10.5	6.8
Guatemala	16.6 <sup>b</sup>	12.9	8.1 <sup>b</sup>	7.4
Haití	6.9	4.5	7.9	4.2
Honduras	20.3	19.1	9.1	8.1
México	16.9 <sup>a</sup>	10.6	3.1 <sup>a</sup>	1.1
Nicaragua	19.2	12.0	5.9	9.1
Panamá	20.6	21.3	9.3	8.0 3.4 7.8
Paraguay	13.9	12.2	6.3	6.0
Perú	21.4	16.1	10.6 <sup>a</sup>	7.6
R. Dominicana	14.4 <sup>a</sup>	11.5	3.3 <sup>b</sup>	5.3
Uruguay	15.8 <sup>b</sup>	8.4	7.6	4.8
Venezuela	16.2	18.6		

a: 1971; b: 1972; c: 1984 d: en 1979, 37.1 % en educación y 15.6 % en salud.

Fuente: Gonzalo Arroyo S.J., "¿Es posible ser solidario en un mundo competitivo?", en *Notas de Prensa*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, Chile, julio-setiembre de 1994, p. 7. Arroyo toma los datos del Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina*, 1988, Washington, DC, 1989.

La caída se produce incluso en países en los cuales los datos de 1985 indican crecimiento respecto de 1970: en efecto, si se comparan los de aquel año con los de 1979, se observa que en éste, en educación, Colombia destina 26.3, Ecuador, 37.1 y Venezuela, 20.3 %; en salud, a su vez, Ecuador le asigna 15.6, Nicaragua, 10.7 y Uruguay, 6.2 por ciento.

El carácter regresivo y brutalmente desigual que tiene la distribución de los ingresos como consecuencia de las políticas de ajuste estructural se aprecia claramente en el cuadro 3, que muestra cuán más ricos se ha hecho la minoría rica y cuánto más pobre la mayoría pobre.

Cuadro 3: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (SECTOR URBANO) EN

ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Participación en el ingreso (en porcentajes)

	Cuartil más pobre			40 % más pobre			10 % más rico		
Países	1980	1986	1990	1980	1986	1990	1980	1986	1990
Argentina	9.3	8.8	-	18.0	16.2	-	29.8	34.5	-
Brasil <sup>a-d</sup>	5.6	4.4	4.5	11.7	9.7	9.6	39.1	44.3	41.7
Chile <sup>b-e</sup>	6.9	5.7	-	14.5	12.6	-	30.1	33.4	-
Colombia	4.9	5.7	6.6	11.0	13.0	13.7	41.3	35.3	34.9
México <sup>d</sup>	-	7.4	6.6	-	14.9	12.3	-	33.3	41.1
Paraguay	-	8.0	9.4	-	16.3	18.6	-	31.8	28.9
Uruguay	9.3	8.7	10.4	17.7	17.3	18.9	31.2	32.4	31.2
Venezuela <sup>c</sup>	10.0	8.0	8.2	20.2	16.3	16.8	21.8	28.9	28.4

a: 1979; b: 1978; c: 1961; d: 1988

Fuente: Raúl Maldonado, "La distribución del ingreso: termómetro de la inequidad", en *Notas de Prensa*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, Chile, julio-setiembre de 1994, p. 4, sobre datos de CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 1993.

Los reportes del Banco Mundial de los años 1989 y 1990 confirman las tendencias que muestra el cuadro. Para los casos de Argentina y Chile, ellos indican que el 20 % más pobre participa del 4.4 y 4.2 %, respectivamente, del total de los ingresos nacionales,

mientras el 20 % más rico lo hace del 50.3 % en el primero de esos países y del 60.4 %, en el segundo.

Comentando los indicadores del cuadro 3, el economista ecuatoriano Raúl Maldonado - del Comité Analítico de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia - señala que entre 1980 y 1990, cinco de los ocho países considerados en el estudio - Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, donde vive el 71 % de la población analizada - "ven deteriorarse la distribución del ingreso correspondiente al 10 % más pobre de sus habitantes. Sólo se escapan de esa tendencia Colombia, Paraguay y Uruguay. Consecuentemente, el 10 % más rico concentra más riqueza y percibe más ingreso. Incluso si el análisis se realiza para el 40 % más pobre de la población, los comportamientos son virtualmente los mismos".<sup>9</sup>

El mismo autor recuerda que esa situación de desigual distribución de los ingresos guarda estrecha relación con el peso de la deuda externa en las economías latinoamericanas. En este sentido, los indicadores son igualmente elocuentes: así, según la CEPAL, en 1994 la deuda externa de toda la región crece -antes del "efecto tequila"- U\$S 29.300.000.000, ascendiendo a U\$S 533.700 millones, esto es, 5.8 % sobre el monto de 1993. Los tres países más endeudados son también los tres más grandes (Brasil, 151.500 millones; México, 136 mil millones y Argentina, 75 mil millones). Dentro del señalado promedio de incremento regional, Colombia y Argentina presentan los mayores índices de crecimiento: 15.0 y 10.3 % respectivamente. Un solo país, la República Dominicana, experimenta una reducción. A su vez, el Fondo Monetario Internacional pronostica un 1995 nada favorable: nuevo ascenso de la deuda externa, calculado en poco más de 5 % (reforzado en 1996 con un 3.3 % adicional) y caída de la tasa de crecimiento, estimada en 2.3 %, la menor a escala mundial (países industrializados, 3 %; África, 3.7 % y Asia, 7.6 %). Así, este año, América Latina ostentará el nada estimulante resultado de ser la mayor exportadora de capital.<sup>10</sup>

La retirada estatal del campo de la solidaridad social llega, incluso, a los casos de protección a refugiados políticos. La internacionalización de la guerra en Centroamérica - hoy en proceso de pacificación y apelación a soluciones políticas antes que militares - genera desplazamientos de población entre países, los cuales son atendidos por la comunidad internacional, la que brinda protección a los afectados. Mas no está ocurriendo lo mismo en el caso de los desplazados internos, especialmente en Colombia y Perú (y hay que observar la situación de México a partir de Chiapas). En estos países, las respectivas situaciones de enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas (en ambos casos, como las de Guatemala, en los niveles más altos de violaciones a los derechos humanos) y grupos insurgentes y/o narcotraficantes han generado un fuerte desplazamiento de población campesina o rural, la que -a diferencia de Centroamérica- no sale de las fronteras internas o nacionales. En 1994, los desplazados internos son 600.000 en Perú y 300.000 en Colombia. Todos ellos están excluidos de las formas de

---

<sup>9</sup> Raúl Maldonado, "La distribución del ingreso: termómetro de la inequidad", en *Notas de Prensa*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, Chile, julio-setiembre de 1994, p. 5.

<sup>10</sup> Los datos de CEPAL, en "Crece la deuda externa de América Latina: 533.700 millones", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 4 de abril de 1995, p. 28; los del FMI, en "Seguirá en aumento la deuda de la región" y "FMI pronostica crecimiento lento", ambos artículos en *Informe Latinoamericano*, IL-95-16, Londres, 4 de mayo de 1995, págs. 187 y 189.

protección usualmente utilizadas con los refugiados internacionales. "La policía y los escuadrones militares hacen operativos en los barrios pobres. Las desapariciones, el abuso sexual, los asesinatos, las detenciones arbitrarias y los robos son la práctica normal durante estos operativos. Los miembros de Sendero Luminoso, por su parte, hostigan con frecuencia y abusan de la población que abandona las áreas de su influencia, acusándolos de «traidores» y «cobardes». En Colombia, los paramilitares, con obvio apoyo de agentes de inteligencia gubernamentales, han seguido, amenazado y asesinado a campesinos desplazados que han buscado refugio en las grandes ciudades. Este tipo de agresión destruye incluso los lugares más o menos seguros en las áreas urbanas". Por añadidura, "las políticas del Pentágono alimentan las estrategias que derivan en crímenes de lesa humanidad y desplazamiento de inocentes civiles, en países como Colombia", a pesar de las afirmaciones de la administración Clinton sobre los derechos humanos como fundamento de la política exterior norteamericana.<sup>11</sup>

Un efecto adicional nada despreciable de estos desplazamientos internos, amén de la inestabilidad económica, es la pérdida de la identidad social y cultural. La discriminación étnica (dentro de la cual debe incluirse la imposibilidad de mantener su propio idioma, como sucede con los desplazados quechuaparlantes en Perú y, en otro contexto, los mayahablantes en Guatemala) va invariablemente asociada a dicho proceso.

## **EL MODELO DE SOCIEDAD EXCLUYENTE COMO OBSTÁCULO A LA GOBERNABILIDAD**

En los procesos latinoamericanos de transición de la dictadura a la democracia las demandas políticas subordinan, de manera jerárquica, a todas las demás. Siendo así, debe reconocerse, como bien lo plantea el chileno Eugenio Tironi, que la transición es "un momento político que requiere de una (momentánea) desarticulación entre lo político y lo social. Tal ruptura, sin embargo, sólo aparece posible a condición de que también se rompa el *imaginario político latinoamericano*, que confunde *democracia* (noción que alude al campo político institucional) con *democratización* (noción que alude, en cambio, al campo socio-económico). (...) La cuestión de la rearticulación entre democracia y democratización, entre el campo político y el social, entre partidos y movimientos sociales quedaría entonces como un problema propio de la etapa de consolidación democrática".<sup>12</sup>

Ahora bien, ¿qué sucede con tal rearticulación bajo los regímenes democráticos? La cuestión es compleja y sobre todo crucial, particularmente cuando gobiernos democráticos optan por políticas de ajuste. En esta fase, a diferencia de la anterior, la prelación jerárquica es la de las demandas económicas y sociales (empleo, educación, salud), sin desmedro de las de carácter ético (la lucha contra la corrupción).

---

<sup>11</sup> Véase "Violencia política y desplazamiento interno en Colombia y Perú: una emergencia internacional", en *Reporte de Derechos Humanos*, Vol. 1, n° 8, ILSA, Bogotá, mayo de 1994; las citas, en págs. 1-2 y 9.

<sup>12</sup> Eugenio Tironi, "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en *Proposiciones*, n 14, Santiago de Chile, agosto de 1987, p. 17.

Algunos procesos del pasaje de dictadura a democracia parecen, al menos después de una primera fase de intervención activa, relegar a planos secundarios el papel de los partidos políticos como mediadores y articuladores entre la sociedad civil y la sociedad política y el Estado. Simultánea y simétricamente se intensifican y robustecen los mecanismos de funcionamiento cupular: fortalecimiento del Poder Ejecutivo en desmedro del Legislativo, preferencia por los procedimientos corporativos (que son excluyentes en materia de representación de intereses) de instrumentos de formación de políticas, de organización de las demandas y de elaboración de las decisiones. Es decir, se produce una concentración del poder en un espacio económico, político y social muy reducido; en la práctica niega una efectiva y real democratización del poder político.

Una de las respuestas posibles a esta situación es la aparición y eventual proliferación de la autonomización de las acciones sociales, que tienden a expresarse al margen de las instituciones estatales y de los partidos políticos; sus manifestaciones más visibles son el sector informal urbano, la marginalidad, el incremento de la violencia urbana y hasta la opción por formas participativas extrasistema (como en los casos de Sendero Luminoso y del narcotráfico). O bien, cuando se expresa a través del sistema político vía elecciones, opta por candidatos aparentemente ajenos a él, como en los casos de Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori, en Brasil y Perú;<sup>13</sup> más no sucede del mismo modo en países con sistema político más sólido, como en Chile y Uruguay. En este terreno, la experiencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en México, ofrece un singular contraste con las formas de acción política que sectores sociales postergados -en este caso, campesinos indígenas- están desarrollando en contextos de ajuste macroestructural.<sup>14</sup>

En su conjunto, la situación es francamente perversa, pues tanto el consolidar la democracia política cuanto (muy en particular) el avance hacia la democratización requieren que se reafirme un sistema político incluyente, de una activa, general y extensible movilización y participación de la sociedad. Pero, por otra parte, la aplicación de políticas de ajuste es socialmente excluyente.

Fernando Calderón y Mario dos Santos plantean muy bien esta situación al resumir, en veinte tesis, los resultados de una investigación regional sobre un nuevo orden estatal.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> A los fines comparativos de tres situaciones bien diferentes -que escapan a los límites de este artículo- es interesante tener en cuenta otra experiencia de rechazo a los partidos tradicionales: el del ahora desaparecido Foro Cívico, en la ex República de Checoslovaquia, quien levanta como bandera convocante de la ciudadanía la consigna electoral "Los partidos son para sus afiliados, Foro Cívico es para todos". Empero su éxito inicial, esas experiencias no son muy duraderas, excepto -hasta ahora- la de Fujimori.

<sup>14</sup> El EZLN difiere también, cualitativamente, de las experiencias guerrilleras de los años 1960 y 1970. Una de las diferencias notables es la clara e inequívoca primacía que los zapatistas le conceden a la lógica de la política por sobre la lógica de la guerra. Otra, la demanda de democratización política, en los marcos del sistema capitalista antes que en su destrucción. Una tercera es el peso decisivo de la plurisecular cuestión étnica -nacida con la conquista y colonización de los pueblos mayas por los españoles-, íntimamente asociada a la cuestión social campesina. Chiapas es, asimismo, un notable caso de massmediatización de una insurgencia popular, la que se desenvuelve dentro de un nuevo espacio público, incluyendo el papel relevante de la televisión y la video-reproducción. Todo el tema de la protesta chapaneca merece, obviamente, un tratamiento mayor del que podemos asignarle en estas páginas.

<sup>15</sup> Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en *Cuadernos del Claeh*, Año 15, n° 54, Montevideo, octubre de 1990, pp.79-111 (hay otras ediciones). El texto sintetiza las conclusiones de una macroinvestigación realizada por el Consejo

En la cuarta, indican que los procesos de democratización valorizan los actores políticos y sociales, incluso independientemente de las calidades obtenidas en materia de régimen político democrático. A su vez, la reestructuración de la economía destaca aspectos decisivos de la crisis (industrialización trunca, vulnerabilidad del sector externo), especialmente relevantes al aplicarse políticas de ajuste y de modernización del Estado. "Esa modernización del Estado, en sus lineamientos predominantes (énfasis en el ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización muchas veces con concentraciones de decisiones políticas, encarecimiento de servicios públicos, reducción del empleo estatal, desmonte de políticas sociales, racionalización de la gestión estatal) no revierte, sino profundiza, los resultados socialmente excluyentes propios de la crisis. De allí que, en principio, haya una fase en la cual el ampliar la participación política que conlleva el proceso de democratización confronte una tendencia excluyente derivada de la modernización del Estado".

Es imposible concebir y edificar un proceso de democratización exitoso -y en él tiene mucho que ver la aplicación de una gobernabilidad democrática progresiva- sin una modernización del Estado que pueda poner fin a una de las causas de ingobernabilidad económica. "Por lo tanto [añaden los autores, en la misma tesis 4] o se logra proporcionar eficacia a la acción estatal en un intercambio con las organizaciones sociales -restándole así a la modernización del Estado algunos elementos de exclusión social-, o existirá un bloqueo en la democratización. Por otra parte, si persisten los lineamientos de la modernización estatal expuestos, ésta inevitablemente chocará con las expectativas y con la realidad de la democratización".<sup>16</sup>

Las opciones tampoco parecen favorables: la democratización sin modernizar el Estado puede desembocar en la ingobernabilidad; la modernización del Estado en función del ajuste puede desestabilizar el régimen democrático. A su vez, el agravamiento de las tendencias excluyentes en lo social incrementa el empleo de la coerción, en este caso para sostener el régimen democrático. La recuperación de las libertades públicas estimula y posibilita la formulación de mayores demandas sociales, a las que, adicionalmente, se incorporan las resultantes de las situaciones de extrema pobreza y de marginación sociocultural (tesis quinta). Una primera posibilidad de acción gubernamental es la transgresión de formalidades jurídicas elementales, como la suspensión más o menos prolongada de garantías individuales, o deterioros en la juricidad, etc.

Quizá más decisiva es la situación de "desencanto", especialmente perceptible en sociedades con cultura política democrática débil. "Los consensos de revalorización de la democracia no han erradicado completamente las ambigüedades en la cultura política respecto de cuándo considerar democrático un régimen: por el acatamiento de las reglas democráticas o por los resultados sociales de la vigencia del mismo. Esta ambigüedad corre el riesgo de ampliarse en procesos de democratización con resultados socialmente

---

Latinoamericano de Ciencias Sociales, cuyos resultados son expuestos en detalle en Fernando Calderón y Mario R. dos Santos (coords.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Biblioteca de Ciencias Sociales/27 a 34, CLACSO, Buenos Aires, 1989-1990, 8 volúmenes.

<sup>16</sup> Calderón y dos Santos, *art. cit.*, p. 85.

regresivos, lo cual facilita la acción de actores difícilmente encauzables en la vida democrática".<sup>17</sup>

Hay dos aspectos que conviene destacar. Por un lado, "los actores que impulsan el ajuste pretenden conjugar ajuste estructural y estabilidad democrática; ésta política es inconsistente, pues el ajuste tiende a crear inestabilidad política, a menos que en su aplicación estén presentes logros de expansión productiva y distributiva, es decir, que el ajuste se subordine a una política de defensa de la democracia". Por otro lado, "en la reestructuración de la economía mundial y los procesos de ajuste de las economías periféricas se transfiere al mercado un papel protagónico en la organización de las relaciones sociales, en desmedro del Estado y de los regímenes políticos. Este hecho tiene el agravante de que en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social".<sup>18</sup>

Más aún: la exclusión de sectores mayoritarios de la sociedad conspira contra el propio desarrollo e incluso el crecimiento capitalistas, convirtiéndose en una verdadera bomba de tiempo. Los neoconservadores -convencidos del "fin de la historia"- son incapaces de advertir lo que ésta podría enseñarles. En efecto, no basta con que el capitalismo revolucione permanentemente las fuerzas productivas: como está claro desde el Lord Keynes (y en alguna medida preanunciado por Karl Marx), este sistema requiere, para desarrollarse en el mediano plazo, que la mayoría de la población sea partícipe del crecimiento.<sup>19</sup> Una sociedad polarizada -a veces extremadamente polarizada-, donde las mayorías son excluidas del acceso a bienes, servicios y al propio mercado, marca un límite material al crecimiento económico, que se torna más rígido aún si esa exclusión se reproduce -tal como sucede actualmente- a nivel mundial, dentro del cual la brecha entre países desarrollados y en constante crecimiento y desarrollo y los que no lo son ni avanzan en esa dirección (o, en el mejor de los casos, lo hacen muy lentamente) se ensancha cada vez más.

La situación descrita corresponde a sociedades (capitalistas) donde la desigualdad es un dato estructural. La diada igualdad/desigualdad parece hoy molesta y muchos prefieren hablar de equidad/inequidad. Pero no es lo mismo. Contra toda devaluación del lenguaje, aquí sostendré la plena vigencia de aquellas palabras, no sólo por razones lingüísticas sino sobre todo filosóficas, científicas y políticas.

Las sociedades de hoy son brutalmente desiguales, a escala nacional y mundial, quizás más desiguales socialmente que nunca antes en la historia de la humanidad, precisamente cuanto mayor es el grado de desarrollo alcanzado por ésta. Salvador Giner dice que si bien no es nueva la percepción de "una verdadera mundialización de la desigualdad, y ello a un doble nivel: entre países (ricos/pobres; poderosos/subordinados) así como dentro de ellos (creación de pautas interiores de dominación dependientes de

---

<sup>17</sup> *Idem*, p. 88.

<sup>18</sup> *Idem*, tesis 8 y 10, págs. 91 y 94.

<sup>19</sup> Ludolfo Paramio advierte este aspecto en una entrevista realizada por Antonella Attili y Luis Salazar, "La izquierda en un tiempo de incertidumbre", en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 51/52, Madrid, primavera/verano 1993, p. 71.

las transnacionales)", sí lo es "su consolidación a escala mundial (...), un rasgo sin precedente".<sup>20</sup>

Es cierto que ambas palabras son polisémicas, como bien lo indica el mismo Giner, y que hay igualdad-desigualdad naturales e igualdad-desigualdad sociales, como argumenta Norberto Bobbio.<sup>21</sup> Giner precisa, brevemente: "igualdad, en su sentido moral es un hecho fundamental de la condición humana: todos poseemos, en principio, la misma dignidad por el hecho de existir. Dentro del ámbito ético las modificaciones deberían proceder solamente del mérito y de la justicia distributiva. Hay varias formas de igualdad: la material, la de oportunidades, la de género, la legal. La desigualdad, en cambio, es la distribución asimétrica de poder, bienes y recursos entre los seres humanos. La desigualdad social es aquella que se ha desunido de la natural, según criterios valorativos de autoridad, propiedad, privilegio, honores, prejuicios y creencias".<sup>22</sup> Un aspecto singular de la desigualdad social contemporánea estriba en su derivación de una previa creación de igualdad, paradoja que Giner llama "forja igualitaria de la desigualdad", resultado del desarrollo del proceso histórico de la humanidad a lo largo de los dos últimos siglos.

Sorteando -por limitaciones espaciales- la tentación de desplegar algunos argumentos sobre el mismo, aquí sólo me limitaré a recordar que la demanda de igualdad social define una de las notas distintivas de posiciones de izquierda, como marca Bobbio. Frente a ella, el neoliberalismo o neoconservadorismo -a diferencia de las corrientes racionalista, socialista, liberal democrática, social cristiana- rechaza la concepción de la igualdad entre los hombres. A juicio de sus ideólogos, los hombres son naturalmente desiguales, excepto en el plano de la ley ("una exigencia política", como dice Karl Popper) y en el del mercado (los hombres son igualmente libres para la adquisición o disfrute de sus propiedades). El fundamento del carácter irrestricto del derecho de propiedad exige la igualdad ante el mercado y afirma la desigualdad económica y social. En el plano político, ello se traduce en una concepción puramente instrumental del

---

<sup>20</sup> Salvador Giner, "Clase, poder y privilegio", en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 51/52, Madrid, primavera/verano 1993, p. 133.

<sup>21</sup> "Las desigualdades naturales existen y si algunas se pueden corregir, la mayor parte de ellas no se puede eliminar. Las desigualdades sociales también existen y, si algunas se pueden corregir e incluso eliminar, muchas, especialmente aquellas de las cuales los mismos individuos son responsables, sólo se pueden no fomentar. (...) Los hombres son entre sí tan iguales como desiguales. Son iguales en ciertos aspectos y desiguales en otros (...): son iguales si se consideran como género y se los compara con un género distinto como el de los otros animales y de los otros seres vivientes de los que lo distingue algún carácter específico y especialmente relevante [por caso, el uso de razón, la condición de *animal rationale*] (...). Son desiguales entre ellos si se los considera *uti singuli*, o sea, tomándolos uno por uno. (...) Sin embargo, la aparente contradicción de las dos proposiciones «Los hombres son iguales» y «Los hombres son desiguales» depende únicamente del hecho de que, al observarlos, al juzgarlos y al sacar conclusiones prácticas se ponga el acento sobre lo que tienen en común o más bien sobre lo que los distingue. (...) Lo igualitario parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades que lo indignan, y querría hacer desaparecer, son sociales y, como tales, eliminables; lo no igualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que son naturales y, como tales, ineliminables". Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1995, pp. 143-146.

Bobbio sostiene que el principio igualitario -o, como él prefiere denominarlo, igualitarista- se expresa como "lo mismo para todos". Está claro que *igualdad* no puede ni debe ser confundida, como de hecho ha ocurrido, con *uniformidad*. La cuestión remite, a su vez, a otra, la de la alteridad, cuyo reconocimiento se sintetiza en la proposición que considera al *otro como un igual pero diferente*.

<sup>22</sup> Salvador Giner, *op. cit.*, pp. 127-128.

Estado: la defensa de la propiedad privada y del mercado (de las relaciones mercantiles). De allí que se le asigne a él la exclusiva satisfacción de las necesidades de la seguridad y de la justicia.

En oposición al liberalismo democrático, al socialismo y al social-cristianismo, los neoliberales (retomando las posiciones iniciales del liberalismo, que aparece históricamente con una fuerte carga antidemocrática) afirman la necesidad de asegurar la persistencia de las desigualdades: la lucha por reducir éstas implica la expansión de la libertad de las mayorías y de las potencialidades y capacidades humanas como puede apreciarse en el Estado Benefactor y en la democracia social, igualando así (al menos tendencialmente) a quienes son naturalmente desiguales (de donde las "teorías" de la dictadura del número o de la distinción entre masas y élites). Tales políticas llevan al estatismo, al socialismo, al exceso de democracia, a la ingobernabilidad. De allí no tarda en saltarse a la idea de "democracia protegida", eufemismo para designar situaciones en las cuales desaparece la competencia política abierta, libre, democrática, es decir, situaciones de dictadura. En este sentido, como explícitamente lo ha señalado uno de los más destacados teóricos neoliberales, Gerhard Ritter, la convicción acerca de la genética escisión entre liberalismo y democracia apunta al derrocamiento de la política, el gran objetivo neoconservador. Este ataque toma, casi invariablemente, la forma del discurso antidemagógico, antiestatista y antisocialista.

La democratización es un proceso de ampliación del espacio político, dentro del cual aparecen, incrementados, los servicios públicos que atienden la satisfacción de las necesidades sociales en materia de educación, salud, vivienda, previsión social. Políticas tales sólo pueden llevarse adelante, en la interpretación de Gerhard Ritter, "mediante una expropiación fiscal sumamente radical de las clases superiores, es decir, mediante la nivelación social (...). La democracia de masas le allana el camino (a la tiranía) en la medida en que quita al individuo su propia responsabilidad y permite que su voluntad se sumerja en la 'voluntad general' de las masas. (...). Quien quiera impedir la tiranía tiene que educar a los hombres en la responsabilidad personal. Tiene que intentar desmasificar a las masas estructurándolas en grupos con responsabilidad propia. (...). La cuestión central, desde el punto de vista de la idea liberal de libertad, es la siguiente: ¿volveremos alguna vez (y cuándo) a vivir en una sociedad que tenga como fundamento el principio de la competencia entre fuerzas que se acicatean recíprocamente en lugar de estar fundada sobre la nivelación, la imposición, el dirigismo, la regulación y los reglamentos, una sociedad en la que, al menos, importe más el despertar la iniciativa personal que el facilitar la lucha por la vida a los más débiles mediante la previsión estatal?"<sup>23</sup>

La conclusión y la propuesta es muy clara: la restauración del mercado, la afirmación del mercado como "la autoridad social" por excelencia, desplazando así el ámbito o la instancia de la decisión final de lo político a lo social y consagrando la escisión entre Estado y sociedad. Como muy bien dice Norbert Lechner: "El mercado controla socialmente a las masas restableciendo la responsabilidad individual (o sea, diferenciando y atomizando la masa uniforme). Y desarticulando `la lucha por la vida de

---

<sup>23</sup> Gerhard Ritter, *El problema ético del poder*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, págs. 138, 143, 141., citado por Norbert Lechner, "El proyecto neoconservador y la democracia", en *Crítica y Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, nº 6, Buenos Aires, marzo de 1982, pp. 48-49.

los más débiles mediante la previsión estatal', la *desmasificación* permite la *desestatización*. Es decir, controlar económicamente al gobierno".<sup>24</sup>

La lógica del mercado es la de la fragmentación atomística, de la destrucción del tejido social, del "sálvese quien pueda" (y como pueda). La regulación es concebida como natural, resultado de la "mano invisible", una "mano invisible" que, curiosamente, siempre regula concentrando lo más en los menos y desconcentrando lo menos en los más. Es que quienes son naturalmente desiguales no pueden tener ni aspirar a tener intereses materiales comunes. En tanto, la intervención política se ha caracterizado, al menos en las últimas cinco o seis décadas, por la creciente participación (y capacidad de decisión en algunos casos) de las masas; ella es visualizada por los neoconservadores como responsable del "desborde" democrático (la soberanía popular ilimitada como gran enemiga de la libertad, de donde surge la necesidad de poner límites o controles al gobierno representativo). Como tal, debe ser desterrada de las prácticas sociales y reemplazada por "soluciones técnicas", para las cuales basta con un Estado mínimo cumpliendo la función de restablecer el orden. "Restablecer el orden ya no significa organizar la sociedad sino, al contrario, desorganizarla. Vale decir: desarticular los intereses organizados que distorsionan la autorregulación espontánea del mercado (nacional y mundial)".<sup>25</sup>

Hace ya un tiempo, Karl Polanyi lo señaló claramente: "Si permitimos que el mecanismo del mercado sea el único director del destino de los seres humanos y de su entorno natural (...) el resultado será la demolición de la sociedad".<sup>26</sup> Justamente, la fragmentación de la sociedad aparece en un plano dominante y se aprecia en la creciente importancia de las estrategias individuales de adaptación a las condiciones de aquélla. Se percibe con claridad en el caso del mercado de trabajo, particularmente en el sector informal urbano, pero es también un fenómeno que, con las obvias diferencias, atraviesa verticalmente al conjunto de la sociedad y se extiende por los campos de la cultura y de la política. La fragmentación social dificulta la (re)constitución de identidades colectivas y potencia, en el mejor de los casos, las representaciones segmentadas, puramente sectoriales; en el peor, en cambio, abre camino a la anomia. En un contexto tal -que se yuxtapone en algunos países con sistemas de partidos políticos débiles y culturas políticas democráticas endebles- las direcciones políticas partidarias vacilan, no encuentran respuestas nuevas, dejan de representar cabalmente los intereses de la sociedad civil y se "oligarquizan", rompen o debilitan notoriamente sus vasos comunicantes con la sociedad y hasta con sus propias bases.

Fragmentación-disgregación en la base de la sociedad, concentración en el vértice. Desestructuración de los actores socio-políticos y con ella reforzamiento de las dificultades en los mecanismos de mediación/representación. Tales las notas distintivas, en este plano, de las políticas de ajuste. La consecuencia obvia es la debilidad o incluso la inexistencia de garantías sobre el componente de reconversión económica que conllevan las políticas de ajuste estructural. "En ese sentido, la creciente dificultad por parte de los partidos para agregar las demandas y contribuir a procesar el conflicto

---

<sup>24</sup> *Idem*, p. 49.

<sup>25</sup> *Idem*, pp. 66-67.

<sup>26</sup> Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957, p. 73.

social (transgresión programática, extremo pragmatismo de alianzas, accionar racionalizador de políticas inconsensuales, etc.) se suma a la pérdida de centralidad de los movimientos sindicales en el sistema político, que les sustrae capacidad para incidir en la regulación de los ingresos y en los distintos aspectos de la reestructuración (innovación tecnológica y cambios en los procesos de trabajo). En el caso de los movimientos sociales, su fraccionamiento y diferenciación, profundizados a veces por las propias políticas estatales orientadas a ellos, la acción colectiva tiende a oscilar entre el comunitarismo basista, el clientelismo y la confrontación".<sup>27</sup> Dicho en otros términos: "la ausencia de mediaciones políticas adecuadas para introducir los cambios necesarios en el sistema".<sup>28</sup>

La ruptura del tejido social y de las redes de solidaridad potencian las salidas individuales, sean dentro o fuera del marco de la ley o en espacios de indefinición que suelen existir al respecto, cuando no en la yuxtaposición (como en los casos de la comercialización de artículos contrabandeados o robados). Entre las ilegales están los robos y hurtos en pequeña escala -de bienes comercializables, alimentos o dinero-, las ocupaciones de terrenos o viviendas, que se constituyen en una de las primeras "salidas" para los marginales. Uno de sus efectos es la generación de acciones de autodefensa personal (como las aparecidas en Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires, hacia 1990, bajo la forma de falsos "justicieros" ensalzados por la prensa sensacionalista y comunicadores sociales conservadores) o de grupos parapoliciales que atacan barriadas marginales sospechadas de ser refugio de ladrones, o de "limpieza social" (como en Bogotá, São Paulo y Rio de Janeiro). Ésta constituye uno de los más brutales géneros de violencia aparecidos y extendidos por varios países de América Latina desde mediados de la "década perdida" de 1980. "La 'limpieza social' consiste en matanzas sistemáticas de personas que, por su situación de desamparo económico, viven en el límite más marginal de la sociedad. Sus principales víctimas son mujeres y jóvenes prostituidos, niños de la calle, consumidores de droga, mendigos, recolectores de papel y desechos, delincuentes comunes y travestis".<sup>29</sup>

Ahora bien: si el estado de necesidad es causal de eximición de condena en la justicia penal de la región, "¿[c]uál debería ser el criterio para juzgar a las muchedumbres hambrientas que saquean supermercados? ¿Qué valor tiene la productividad o el crecimiento económico realizado a costa de la salud y el bienestar de más de la mitad de la población? ¿Qué destino tiene una modernidad basada en máquinas y en una pequeña élite sofisticada, mientras gran parte de la sociedad entra en un proceso irreversible de zombificación?" Santiago Escobar no sólo plantea la cuestión agudamente sino que observa con justeza: "Ninguna modernidad ni desarrollo serán posibles con cerca de la mitad de la población regional en niveles de subconsumo alimentario y en condiciones de extrema pobreza, la proliferación del desempleo y la obsolescencia de los aparatos educativos".<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Calderón y dos Santos, tesis 12, *loc. cit.*, p. 96.

<sup>28</sup> Santiago Escobar, *op. cit.*, p. 19.

<sup>29</sup> Véase, al respecto, "Limpieza social' en Colombia y Brasil: exterminio de los pobres", en *Reporte de Derechos Humanos*, vol. 1, n° 7, ILSA, Bogotá, diciembre de 1963.

<sup>30</sup> Santiago Escobar, *op. cit.*, págs. 28 y 27.

Más tarde o más temprano, tal situación ha de poner al Estado, otra vez, en un primer plano. Hasta ahora, en general, los procesos latinoamericanos de transición de la dictadura a la democracia política y de posterior afirmación de ésta se caracterizan, *inter alia*, por una fuerte tensión entre la afirmación de la democracia política y las demandas de democracia o justicia social. El modo de encarar y resolver esa tensión es decisivo para el futuro inmediato y mediano de las sociedades de la región, constituyendo un aspecto central de las eventuales estrategias de reformas políticas y económicas. El drama de una situación democrática que no puede dar satisfacción a las demandas sociales -en buena medida, hay que insistir, constitutivas de ella- es que pone en un plano de excesivo relieve a las urgencias coyunturales e impide y obstaculiza la definición de una estrategia o, si se prefiere, de un modelo societal para el futuro más o menos próximo. Es una clara situación de predominio de la coyuntura sobre la estructura, en la cual la precariedad del equilibrio reduce la gobernabilidad a una mera continuidad o preservación del régimen político, una constatación preocupante, como ya se ha señalado. Se abren entonces dos frentes: uno, el de la acumulación de poder democrático contra los poderes antidemocráticos; otro, el de preparar instrumentos capaces de regular la economía (inflación, inversión, empleo, déficit fiscal, crecimiento, distribución).

La reforma del Estado es una necesidad para asegurar una gobernabilidad democrática progresiva. El primer componente de la reforma debe ser, justamente, tornar más democrático el propio Estado y el ejercicio del poder político. Democratizar significa, aquí, transferir funciones estatales a la sociedad civil, a instituciones y organizaciones creadas por ésta, capaces de ejercer mediaciones democráticas, de controlar efectivamente al Estado (primacía de la "razón de la sociedad" frente a la clásica de la "razón de Estado") y al propio gobierno (en la vieja línea de Madison: para que haya democracia, la primera medida es que haya un gobierno capaz de gobernar; la segunda es que haya una sociedad capaz de controlar el gobierno). Significa también estatuir, consolidar y preservar "un estilo de gestión estatal democrático": reorganizar, racionalizar, desburocratizar, democratizar el comportamiento y gestión de la burocracia, mejorar el nivel y el alcance de los servicios sociales prestados por el Estado.<sup>31</sup> Lo central de la reforma del Estado no estriba solamente en su eficiencia; mucho menos, que sólo proteja a sectores minoritarios de la sociedad: reside preferentemente en crear límites a su arbitrariedad mediante el pleno, irrestricto ejercicio de los derechos humanos (individuales y sociales). *Reformar el Estado, en esta perspectiva, es eludir la trampa neoconservadora que, con su consigna, evita (o procura evitar) toda discusión sobre el aspecto fundamental, la reforma de la sociedad.*

Hay reformas que atañen al funcionamiento del gobierno, especialmente las relativas a la disminución de la centralización o concentración del poder presidencial, a potenciar la capacidad de decisión real del Parlamento. Pero hay que ir más allá y favorecer el ensanchamiento de la base de la participación y la decisión políticas, mediante adecuadas medidas de descentralización efectivamente democratizadoras (no reproductoras de mecanismos clientelares, caudillistas), combinando formas

---

<sup>31</sup> Se puede ver una interesante propuesta de "Democratización y modernización del Estado", en el artículo de Carlos Acuña, Marcelo Cavarozzi, Liliana De Riz, Elizabeth Jelin y Oscar Oszlak, "Estado, política y actores sociales en la Argentina contemporánea", en Fernando Calderón y Mario R. dos Santos (coords.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, vol. 1, *Democratización/modernización y actores socio-políticos*, pp. 1-55 (la propuesta, en pp. 26-42).

representativas y formas directas y semidirectas (plebiscito, referéndum, etc.). En este sentido, la descentralización debe incluir varios campos: económico-financiero (de recursos fiscales) y de empleo de recursos naturales, administrativo o burocrático, de decisiones políticas y de políticas regionales. De igual modo, la decisión de desprenderse de activos estatales, de empresas y de ser vicios no debe significar solamente la posibilidad de privatización capitalista, ni de formas mixtas estatal-privada; pueden explorarse instituciones de propiedad pública administradas por cooperativas, por usuarios, por instancias locales (barriales, comunales), por autogestión, u otras formas o mecanismos.

El Estado debe resignificar y potenciar su capacidad y su función reguladora, descartando las funciones agotadas e incorporando nuevas estrategias. La función estatal de regulación social significa primacía sobre la dinámica o la lógica excluyente del mercado. En este sentido es esencial contar con un sistema político capaz de combinar adecuadamente organizaciones y mediaciones políticas, corporativas y otras que resulten del fortalecimiento democrático de la sociedad civil, de modo tal que se privilegie "la dimensión política del *pluralismo conflictivo* en lugar del rol dirigista atribuido al gobierno por el *pluralismo corporativo* que (...) cumple inevitablemente con una función autoritaria de selección de las demandas". El doble fracaso del capitalismo (entendido como triunfo de la libertad sin igualdad) y del "socialismo real" (entendido como primacía de la igualdad con abolición de la libertad) para generar sociedades mejores deja abierto un espacio creador. Quizás convenga empezar a "pensar el modelo de una sociedad en la que no exista exclusión mutua entre cooperación y conflicto" y en el cual puedan resolverse "simultáneamente los problemas de la acumulación y de la distribución".<sup>32</sup>

Ahora bien, es casi innecesario decir que la historia se construye en situaciones no elegidas ni definidas por la mera voluntad individual, a partir de condicionantes reales. Nuestras sociedades son hoy brutalmente desiguales. La dimensión de la desigualdad social torna muy difícil, a mediano plazo, la consolidación de la democracia, ya no en su dimensión socioeconómica -proceso de *democratización*, como he dicho antes- sino incluso en la meramente política. Así, el desafío para los latinoamericanos, en este plano, y utilizando la feliz expresión del peruano Henry Pease García, es construir democracia desde la precariedad. Siendo una tarea difícil, no es imposible. Estabilidad democrática que permita avanzar hacia una democracia "gobernante" y no "gobernada" y gestión económica progresiva traducida en desarrollo no sólo estrictamente material sino también la creación de nuevas opciones, parece ser la "fórmula" de salida de la crisis. Ella requiere, por sobre todo, la recreación de los valores libertad e igualdad, inescindidos, como base de una sociedad genuinamente democrática y justa.

Si usted hace uso de este texto, al citarlo, por favor, señale correctamente la referencia bibliográfica: Waldo Ansaldi, "Gobernabilidad democrática y desigualdad social", en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal>; publicado originariamente en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*. Año 5. núm. 9. Santa Fe. segundo semestre

---

<sup>32</sup> Juan Carlos Portantiero: "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5/a, Madrid, enero-junio 1984, págs. 120, 118 y 124.

1995, pp. 9-35, y en *Leviatán*, II Época, nº 70, Madrid, Invierno 1997, pp. 95-121.

Muchas gracias.