

POLÍTICA SOCIAL, DESARROLLO Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: LAS FUNCIONES DEL ESTADO¹

EL PROBLEMA DE LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Hace ya un tiempo relativamente largo que en los países latinoamericanos se discute con fuerza el tema de la capacidad de acción del Estado y de las funciones que le corresponden. A menudo tal tipo de discusión, tanto en el ámbito académico como en el ámbito político concreto, está fuertemente influida por una similar discusión en los llamados países centrales, lo que haría suponer que los problemas son —por lo menos los principales— los mismos en todas partes y que las posibles opciones tienen rasgos de similitud. Tal forma de pensamiento no deja de tener cierta validez. J. Wallenstein ha subrayado que lo que caracteriza al Estado moderno es su participación en un sistema interestatal. Este sistema interestatal sería la “superestructura política de la economía mundial capitalista”, de donde se desprende que los “Estados nacionales”, en la medida en que los países participan de esta economía mundial, requieren adecuarse a esta interestatalidad.

¹ Texto extraído de la *Revista de Sociología*, N° 8, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1993.

No obstante, el relacionamiento externo —como ya se apuntó en los años de la discusión sobre la dependencia— es una de las facetas que caracterizan la conformación del Estado latinoamericano, pero de igual importancia son los modos de constitución de la relación interna, y éstas dan lugar a peculiaridades que lo distinguen de otras experiencias.

Por consiguiente, si uno de los problemas del Estado en los países latinoamericanos es el de su forma de participación en esta interestatalidad, el otro deriva de las peculiaridades de constitución del orden social que es propio de cada país. En referencia concreta al Estado en América Latina puede decirse que históricamente ha jugado desde siempre un papel de extraordinaria importancia. Muchas veces los historiadores han afirmado que las “sociedades nacionales” de América Latina son en gran parte una creación del Estado, con lo cual se quiere enfatizar en una diferencia respecto a otras experiencias donde el Estado Nacional ha sido la culminación de un complejo proceso de constitución de sociedades nacionales.

Por cierto, un análisis histórico detallado podría ser de gran utilidad en la determinación de las especificidades, pero para los propósitos de este ensayo conviene partir de la experiencia que en algunos países de la región se constituye a partir de la crisis de 1930 y en otros a partir de la Segunda Guerra Mundial, y que es ampliamente conocida con el nombre de “proceso de sustitución de importaciones” o de “desarrollo hacia adentro”. Existe consenso respecto a la importancia que tuvo el Estado en la construcción del tipo de desarrollo que empezó a tener vigencia a partir de esas fechas, pero es de subrayar que el Estado durante ese proceso no sólo viabilizó una forma de desarrollo económico, sino que también constituyó modalidades de conformación de las sociedades latinoamericanas: éstas las logró principalmente impulsando y haciendo posible procesos de integración. Los mecanismos que se utilizaron fueron la ampliación de la ciudadanía en el plano político y la ampliación de la integración social a través de la educación y la creación de condiciones de vida menos discriminadoras, como las que se formularon por la vía de

la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social y otros. En suma, se trató de articular una política social, una de desarrollo y otra de ampliación de la ciudadanía.

Podría decirse que en gran medida la discusión actual gira alrededor de la conciencia de la crisis del modo histórico en que se constituyó la articulación de las tres dimensiones señaladas, esto es, la dimensión social, la política y la económica, y la búsqueda de nuevas formas de articulación. No obstante, pensamos que no basta sólo con constatar la crisis; en la determinación de los rasgos de la misma es posible encontrar —creemos— muchas de las determinantes de los *impasses* actuales. El proceso al que se aludía implicó, como se sabe, un sistema de alianzas políticas y sociales entre un conjunto de grupos significativos, entre los cuales se señalaban principalmente grupos empresariales, sectores medios y grupos obreros industriales, los que constituían un bloque en función de intereses comunes respecto de la mencionada *alternativa de desarrollo*. Pero además de la comunidad de intereses señalada, de igual importancia era la existencia de un conflicto —o por lo menos de cierto nivel de contradicciones— con sectores expresivos de las formas tradicionales de relacionamiento económico, político y social, tanto en el plano interno como en las modalidades de vinculación externas. No es del caso detallar las distintas circunstancias históricas que fueron conformando la modalidad del Estado latinoamericano en ese período, pero para nuestros propósitos cabe destacar que el funcionamiento del Estado dependía bastante de la estabilidad de la alianza político-social que lo conformaba, como también de la posibilidad de resolver positivamente los conflictos a que se hacía mención.

Cabe destacar, además, que el Estado adquirió rasgos que fueron producto de las dificultades para llevar a cabo la modalidad de desarrollo que se proponía. Las tensiones económicas y sociales, como también políticas, del sistema de alianzas y conflictos a que se ha hecho referencia, implicaron muchas veces que la determinación de funciones del Estado no fuera todo lo racional que hubiera sido deseable. Es así que en gran medida los Estados latinoamericanos crecieron desordenadamente, incorporando a

sus funciones actividades o tareas que obedecían a la necesidad de dar respuesta inmediata y circunstancial a algunos de los muchos problemas que se presentaban, lo cual dificultaba un desarrollo más orgánico de sus funciones. Por lo demás, las alianzas político-sociales que conformaban la base de sustentación de los gobiernos no siempre eran estables y a menudo se tendía a recurrir al Estado para que éste proporcionara mecanismos de estabilidad aun a riesgo de distorsionar la funcionalidad del aparato estatal.

Entre los conflictos internos de la alianza señalada puede citarse, a modo de ejemplo, la dificultad de compatibilizar criterios entre los sectores empresariales, por una parte, y los sectores medios y populares, por otra. Los empresarios preconizaban un tipo de políticas que aumentaban las capacidades de acumulación de ese sector; en cambio, los sectores medios y populares urbanos presionaban para que el Estado llevara a cabo fuertes políticas redistributivas. La tensión entre políticas de acumulación acelerada y política redistributiva sólo podía resolverse en momentos de coyuntura económica favorable, que dependían por lo general de condiciones externas, dada la estructura económica existente.

Las distorsiones de las funciones estatales eran producto, por consiguiente, de las dificultades que implicaba el modelo vigente de desarrollo económico y social. Los problemas se agudizaron por varios motivos. Uno de ellos fue la presencia de empresas multinacionales que operaban en el mercado interno, lo que introdujo lógicas de funcionamiento que complicaban la conjunción de intereses entre grupos que originalmente habían compuesto la alianza desarrollista. Por otra parte, el propio proceso de desarrollo significó que principalmente los grupos medios y obreros adquirieran mayor identidad y capacidad de organización, lo que incidió en un proceso de mayor reivindicación de intereses y agudización de demandas que el Estado difícilmente pudo resolver.

LA OPCIÓN DEL MERCADO

Los conflictos a los que se ha hecho referencia determinan, como es sabido, la crisis de la alianza que proporcionaba la base

de sustentación al modelo de “desarrollo hacia adentro”, por una parte por la agudización de tensiones entre los componentes de la misma y por la creciente presencia de nuevos sectores —principalmente campesinos y grupos urbano-populares— que presionaban con nuevas demandas, y por otra por la creciente ineficacia del Estado para, en tal clima, mantener la estabilidad y actuar con eficiencia. Sin detenernos en las modalidades políticas que el proceso adoptó, y que en muchos casos incluso llegaron a la dictadura, puede decirse que el proceso se caracterizó por la búsqueda de modalidades de relacionamiento externo y formas de desarrollo interno profundamente diferentes de las anteriores. Las orientaciones económicas predominantes buscaron una modalidad de desarrollo que privilegiara el funcionamiento de una “economía de mercado”, tanto en el plano interno como en el modo de relacionamiento con el exterior. Queremos resaltar que el cambio de modelo implica una transformación de los mecanismos de integración social que hasta ese momento habían tenido vigencia. Si en el modelo de “desarrollo hacia adentro” el Estado había jugado un papel clave en la promoción de políticas de integración —especialmente a través de políticas sociales como educación, salud, vivienda y ampliación de la ciudadanía—, el supuesto ahora era que tal papel “integrador” debía ser cumplido por el mercado. La aplicación de esta política, que se manifestó en una fuerte tendencia a privatizar funciones del Estado, como las mencionadas de educación, salud, vivienda y otras, tuvo como primer efecto inmediato una desestructuración de los grados de cohesión social existentes, puesto que muchos sectores vieron perderse sus mecanismos tradicionales de inserción en la sociedad. Además, en la economía hubo una tendencia a que se agudizaran los procesos de concentración, sin que los sectores menos favorecidos pudieran realmente acceder a mecanismos de compensación respecto a sus anteriores situaciones.

Conviene recordar que el reordenamiento económico que inicialmente se intentó fue llevado a cabo con un gran acrecentamiento de la deuda externa, y que en gran medida la viabilidad de lo que se emprendía estaba estrechamente asociada a la

posibilidad de acceso fácil al crédito. La contracción de los años ochenta determinó que la política de reestructuración sólo pudiera llevarse a cabo aumentando el costo social de la misma. En la mayor parte de los casos, las políticas de corrección inmediata respecto a los efectos de la crisis tuvieron el signo de un ajuste recesivo, cuya consecuencia fue la agudización de los problemas de integración social a que se ha hecho mención.

OPCIÓN DE FUTURO: POLÍTICAS Y ACCIÓN DEL ESTADO

En cierta medida la pugna entre el papel del mercado y el del Estado es una opción entre modos de constitución de racionalidad. Algunos sostienen que ésta deriva del funcionamiento del mercado, y por consiguiente el papel del Estado, en esta perspectiva, consiste principalmente en impedir que se introduzcan distorsiones en el libre funcionamiento del mismo. La famosa teoría de la “mano invisible” es la que articula el conjunto de los intereses individuales, racionalmente perseguidos, en una racionalidad final de desarrollo. Otros, en cambio, postulan que la racionalidad debería derivar de un proyecto constituido por los distintos agentes de la sociedad y que al Estado le corresponde plasmar tal proyecto en una racionalidad que le es propia.

Queremos llamar la atención sobre el tema de la relación entre el diseño de políticas económicas y la constitución de un proyecto de futuro. En el plano económico no ha sido ajena a la experiencia latinoamericana una acción decisiva del Estado en la elaboración de proyectos de desarrollo, ya sea incentivando procesos, generando condiciones favorables para que los distintos sectores de la economía puedan desarrollarse, e incluso emprendiendo por su propia cuenta actividades que los sectores económicos privados deficientes podían desarrollar.

Hoy en día uno de los desafíos de mayor impacto es la profunda transformación tecnológica y productiva que tiene lugar a escala mundial. El paso a nuevas formas de producción y de consumir obliga al diseño de un proyecto de futuro, tanto en el plano de la modalidad de adaptación al mismo como de las posi-

bles originalidades dentro de él. Es evidente que el proyecto que se requiere abarca campos mayores que el estrictamente económico, e involucra a sectores tales como la educación, la formación de nuevas capacidades, la difusión de conocimientos, la información acerca de los procesos en marcha y muchos otros aspectos.

La elaboración de una perspectiva de largo plazo implica acciones concretas que hacen posible constituir el futuro deseado, y esto significa que deberán abordarse temas tales como el modo de generar la necesaria acumulación de capital que haga posible la transformación que se requiere, el fomento a las nuevas actividades que se consideren estratégicas y más dinámicas, la creación de infraestructuras en las que reposan dichas actividades, la promoción y orientación de los cambios tecnológicos que se requieren, la atenuación y corrección de desequilibrios que necesariamente surgen de un proceso de transformación. No es del caso señalar el conjunto de mecanismos que para el logro de tales objetivos es necesario poner en marcha, pero por lo menos puede señalarse que se requiere el uso de los instrumentos de política económica, en muchos casos de inversión directa de tipo productivo y de orientación de los mecanismos financieros tanto públicos como privados.

En el plano social, tal como se ha dicho, el problema más grave de los países latinoamericanos es el de la crisis de sus formas de integración interna, que se expresa en un alto grado de inequidad social. Esta inequidad no sólo se manifiesta en términos de diferencias en la distribución del ingreso, sino en profundas diferencias de modos de vida y ausencia de valores compartidos que constituyen principios de identidad nacional. Es conocida la incidencia que la actual estructura económica tiene en esta falta de integración social. Los múltiples análisis realizados acerca de la heterogeneidad estructural ponen de manifiesto esa falta de integración. El poder, la riqueza y el ingreso han tendido a concentrarse en grupos que se constituyen en privilegiados; en cambio, vastos sectores quedan en situación de marginalidad y exclusión.

En la mayor parte de los países de la región, el rasgo más evidente de la inequidad social es la magnitud de la pobreza, y en

muchos casos, aunque puedan darse procesos con significativas tasas de crecimiento, resulta muy difícil que los “núcleos duros” de pobreza puedan realmente reducirse, más aún si el tipo de crecimiento vigente tiene ciertos rasgos y tendencias de concentración y exclusión. Es un hecho que las condiciones sociales de algunos grupos, sus carencias educacionales y de capacitación, sus deficiencias de salud y alimentación, y sus condiciones de vida en general, les impiden una incorporación positiva a los procesos de desarrollo y crecimiento económico, aunque éstos tengan lugar. Por lo tanto, no es sólo el crecimiento económico el que asegura la incorporación positiva de las personas a él: éstas requieren de condiciones que les hagan posible tener acceso al mismo.

Por lo demás, existe conciencia hoy en día de que se requiere un tipo de desarrollo de carácter sistémico, en donde las posibilidades de su despliegue estén constituidas por el conjunto de los elementos que conforman la economía y la sociedad, en la medida en que todas éstas son interdependientes y se condicionan mutuamente; la posibilidad misma del desarrollo y del crecimiento sostenido estaría dada por la capacidad de que no se establezca una brecha muy amplia entre los distintos elementos que conforman el sistema.

La política social ha tendido a definirse en términos de satisfacción de necesidades que son tanto de orden material como también culturales y políticas, y se consideran como fines últimos en función de los cuales debería orientarse la actividad productiva de bienes y servicios. La determinación de las necesidades es un intento de responder a la pregunta de para qué se consideran necesarios determinados avances en el campo de la producción de bienes. Es un hecho que el nivel de necesidades por satisfacer varía históricamente, pero se considera que deberían tener prioridad aquellas que se denominan “necesidades básicas”, siendo la meta que toda la población del país logre cubrirlas.

Sin embargo, el propósito de satisfacer necesidades no puede dejar de considerar el medio por el cual éstas se satisfacen, esto es, el desarrollo de la capacidad productiva, para lo que se requiere la incorporación real del conjunto de la población a tales tareas.

En esta perspectiva, la política social se orienta a hacer posible la incorporación positiva de la mayoría, de modo que pueda actuar como factor de desarrollo económico y productivo. La satisfacción de necesidades requiere, por lo tanto, compatibilizarse con la consideración de los factores sociales como elementos del desarrollo económico y productivo.

En suma, puede postularse que los desafíos que enfrentan las sociedades latinoamericanas pueden resumirse en la búsqueda de una economía dinámica y en la capacidad de contribuir a procesos que aseguren ciertas formas de equidad social. En este sentido, puede considerarse decisiva una participación del Estado, pero al cual no debe concebirse como una institución al margen o por encima de la sociedad que lo conforma. El problema es el de la constitución plena de la sociedad civil —sin marginación ni exclusión—, que se expresa en un Estado que constituye una de sus formas principales de organización. En este sentido, no basta con que el Estado exprese sólo a determinados grupos organizados, por mucho que éstos puedan considerarse los más dinámicos existentes y los portadores de un proyecto de futuro. Las sociedades latinoamericanas se han diversificado y es necesario generar las condiciones para que los diversos grupos se organicen y expresen sus demandas. Es necesario, por consiguiente, pensar en un tipo de Estado que haga posible la interacción de todos los grupos existentes y en el que la racionalidad de un proyecto surja de la interacción de ellos.

La opción de un proceso democrático implica, entonces, un intento de integrar las demandas y aspiraciones inmediatas de los distintos sectores que componen una sociedad, pero también es de extraordinaria importancia el propósito de constituir un futuro compartido. Si se opta por que logren expresarse los distintos proyectos sociales que naturalmente existen, se requiere de la existencia de mecanismos que permitan dirimir los conflictos tanto inmediatos como entre los proyectos en pugna, pero también se requiere construir algunos consensos básicos. La aspiración democrática implica necesariamente el reconocimiento de la diversidad, no sólo del presente, sino también del futuro como

posibilidad; es esencial entonces preservar la necesaria cohesión social buscando formas de construcción de consensos básicos que no ahoguen la dimensión de creatividad que todo futuro requiere y que se expresa en la diversidad de opciones existentes.

Si se aceptan las afirmaciones precedentes, puede inferirse que el Estado debiera jugar un papel importante en la construcción de los consensos, como también en la proyección a futuro de las opciones contenidas en la sociedad; no obstante, a nadie se le escapa que en la mayor parte de los países latinoamericanos los Estados distan de contar con la capacidad y eficiencia que hagan posible enfrentar estos desafíos.

Son varios, entonces, los ámbitos en donde el Estado requiere ser fortalecido; uno de ellos es la propia capacidad de acción económica y social. Implementar una nueva estrategia de desarrollo significa que es necesario transformar la estructura vigente, de modo que sea capaz de insertarse de forma positiva en los nuevos requerimientos de la economía internacional, pero a la vez promover los necesarios procesos de modernización interna. La elaboración de una perspectiva de largo plazo, como también muchas de las acciones concretas que hacen posible constituir, conforman tareas prioritarias del Estado.

Si es postulable que en términos de proyectos de futuro el Estado requiere fortalecer su capacidad de incidencia en el plano económico y social, no lo es menos el que también requiere fortalecer su capacidad política. En América Latina el Estado difícilmente ha podido permanecer incólume frente a las diversas y contrarias tendencias que se expresan en la sociedad. En este sentido, como un desafío concreto, el Estado debe garantizar la vigencia de un orden institucional que haga posible una relativa concertación de los diversos intereses que se expresan en la sociedad. Por tanto, no sólo debe pretender representar una instancia de racionalidad general—que supere los intereses particulares—, sino también constituir un ámbito institucional flexible que incorpore a las fuerzas sociales existentes.

De hecho, la capacidad política del Estado consiste básicamente en su disposición para ejercer la autoridad sobre todos los

grupos sociales; sin embargo, esta capacidad no puede basarse sólo, o preferentemente, en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino que debe sustentarse en principios que otorguen legitimidad a sus mandatos. Para que tal hecho sea posible se requiere la vigencia de principios políticos democráticos, que constituirán la legitimidad de la autoridad que emana el Estado como expresión y representación de la sociedad en un momento dado. La existencia de sistemas político-institucionales democráticos y la vigencia que éstos adquieren en la sociedad son condición de posibilidad para lograr un alto nivel de responsabilidad y disciplina individual y colectiva, fundamento de una capacidad política estatal vigorosa y estable.

Como es de esperar, en una situación democrática, las demandas son más fácilmente expuestas y la movilización social por obtenerlas se hace posible. Es por esto que el Estado tiene que intentar resolver los distintos tipos de conflictos, como también los que puedan surgir del propio proceso de transformación, dado que éste afecta posiciones ya constituidas. Por otra parte, es bastante común que se produzca una distancia entre los logros concretos de un proceso de desarrollo y crecimiento y las expectativas de los distintos grupos sociales, lo cual genera una tensión entre los resultados alcanzados y las demandas subjetivas de los distintos grupos. El Estado necesita fortalecer su capacidad de integración social, puesto que los problemas a que se ha aludido implican rupturas de consensos en la medida en que los intereses sociales tienden a veces a verse no sólo como conflictivos, sino también muy a menudo como contradictorios.

Todo proyecto, y en especial uno de cambio y transformación, implica en alguna forma cierta postergación de expectativas inmediatas con vistas a un beneficio futuro; para que tal hecho pueda producirse, es necesario que cada grupo supere el particularismo que le es inherente, asumiendo un proyecto global, común por lo menos para una amplia mayoría. Esto requiere de una conciencia de identidad que va más allá de la pura identidad de grupo, por lo que es necesario, mediante políticas de integración, constituir mecanismos de identidad colectiva. Estos mecanismos pueden

ser la difusión de valores que se asumen como comunes, y en tal sentido la educación ha jugado y puede jugar un papel importante. Pero no sólo de valores comunes se trata, sino también de construir instituciones que puedan ser apreciadas como elementos de identidad común. Para dar un ejemplo, basta referirse a la significación de un sistema de justicia que opere en términos amplios, no discriminatorios y con un sentido de igualdad. La llamada *identidad nacional* está estrechamente vinculada a la percepción de estos elementos de igualdad.

Por cierto, la igualdad jurídico-política, que conforma la ciudadanía, es en cierta medida un hecho abstracto, puesto que cada ciudadano sigue siendo diferente; pero el principio abstracto de la igualdad es el que permite la identidad nacional. Una serie de instituciones, como el sistema educacional y las vinculadas al bienestar, no sólo resuelven problemas muy concretos de sectores desfavorecidos, sino que también pueden ser percibidas como las instituciones en donde la integración social se hace posible. Valga subrayar que el tema de la integración social no es sólo el de la incorporación de los excluidos; además —y sobre todo en sociedades ya diversificadas, como la mayoría de las sociedades latinoamericanas—, es la conformación de un principio de identidad común lo que hace posible la cohesión social.

A la pérdida de mecanismos institucionales de cohesión se debe agregar el predominio de políticas de tipo corporativo entre los distintos grupos sociales. Esto amenaza el funcionamiento del sistema político y, a la vez, dificulta la posibilidad de construcción de consensos estables, cuyos mecanismos de realización son algo más que una mera negociación de intereses inmediatos.

Para la consecución de metas como capacidad económica del Estado, capacidad de integración social y capacidad política, se requiere, como es obvio, un aumento de la eficacia técnico-administrativa del aparato estatal. Es de señalar que el aumento de la eficiencia estatal es un objetivo que debe estar vinculado al logro de las metas propuestas: así, la eficacia no se confunde solamente con un aumento de la racionalidad burocrática del Estado, sin dejar ésta de ser importante. La eficiencia se debe medir en

términos de la eficacia social de la acción global del Estado; para que sea posible, es necesario alcanzar el máximo de coherencia entre la acción estatal y los objetivos que deben regir su acción.

La reforma administrativa, que tan necesaria es en los aparatos estatales latinoamericanos, debería regirse por el principio de que el aparato estatal constituye un medio para el logro de determinados fines y en donde la racionalidad de los medios sólo es pensable en términos de su adecuación para el alcance de los fines propuestos. No se niega con esto la necesidad de unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen el Estado, problema de difícil solución, puesto que el Estado es ya una estructura sumamente compleja, que enfrenta tareas de magnitud creciente y en donde además múltiples actores procuran imponer sus intereses apelando a varios recursos de poder. La eficiencia y eficacia técnico-administrativa del Estado es de hecho un problema de difícil solución, y requiere de cierto grado de autonomía frente a grupos de presión, no sólo externos sino los que se constituyen en el propio aparato estatal. Se requiere superar visiones parciales o sectoriales, propias de los distintos grupos que actúan en la sociedad civil o dentro del mismo gobierno, y elaborar una visión de conjunto que pueda expresar intereses generales de la colectividad nacional. El Estado, a través de su gestión técnico-administrativa, está en la necesidad de conjugar una racionalidad técnica con procesos de decisión en los que actúan muchos poderes, tanto estatales como privados. Surge así la necesidad de combinar racionalidad técnica, racionalidad burocrática y racionalidad política.

LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA: LOS DERECHOS SOCIALES

Desde cierta perspectiva podría concebirse el proceso social latinoamericano como una paulatina ampliación de la ciudadanía, proceso en el cual han tenido incidencia fenómenos de orden político, social y económico. En la historia europea, y principalmente anglosajona, la obtención de los derechos ciudadanos ha sido

principalmente una reivindicación de las garantías de las personas frente a la autoridad; de ahí el predominio de los denominados *derechos individuales*. En América Latina, sin que esa dimensión estuviese ausente y permanentemente reivindicada —como por ejemplo la libertad de conciencia, de expresión, de asociación y otras—, ha predominado una concepción de los derechos de ciudadanía como la obligación de la sociedad —y particularmente del Estado— de garantizar la satisfacción de ciertas demandas básicas vinculadas a la existencia social. A esto se debe la importancia que adquieren los derechos sociales del ciudadano, como la garantía de acceso a la educación, a la vivienda, a la salud, por sobre los derechos individuales. No sería exagerado decir que en muchos de nuestros casos la ciudadanía es concebida principalmente como una reivindicación de una particular relación con el Estado, más que como una reivindicación “frente al Estado”.

Esta reivindicación de los derechos sociales del ciudadano, que se expresa como demanda al Estado, constituye la idea del *Estado providente*, que difícilmente puede ignorarse en nuestras sociedades. Si con toda seguridad tal demanda permanece, es previsible sin embargo que ya no se satisfaga en los términos simples en que antes se hizo y que a menudo se expresó como dependencia respecto a un líder o a un gobierno del que se esperaba una actitud favorable. Sin que esta situación haya totalmente desaparecido, a la noción de *ciudadanía* como derecho social se agregan ahora los conceptos de *representación* y *participación*. Por cierto, la incidencia que estos temas tienen puede ser más o menos fuerte, según el país de que se trate.

El fenómeno aludido, el predominio de la reivindicación de los derechos sociales en la noción de *ciudadanía*, ha dado a veces lugar a una falsa disyuntiva entre una “democracia sustantiva” y una “democracia formal”. A menudo tendía a considerarse el logro concreto de ciertas demandas como más valioso que los mecanismos político-institucionales por los que se accedía a ellas. La experiencia ha demostrado que es de gran importancia compatibilizar las dos dimensiones, puesto que los logros, en cuanto a democracia sustantiva, requieren de una formalización

institucional para no ser sólo la expresión de un arbitrio; por lo demás, la garantía de su permanencia está dada por el hecho de que se constituyen como instituciones aceptadas por el conjunto de la sociedad, superando de ese modo el carácter de privilegios concedidos por la voluntad de una autoridad arbitraria.

La denominada *democracia sustantiva* requiere, por tanto, institucionalizarse. De esta forma es posible que la pugna de intereses privados pueda trasladarse al plano de los logros de la sociedad en su conjunto. Así por ejemplo, el derecho a la educación, constituido como un derecho “formal”, se constituye no sólo en la garantía para que los grupos menos privilegiados puedan acceder a ella, sino también en un logro para el conjunto de la sociedad que ve en la existencia de una “sociedad educada” la realización de un proyecto común. La formalización de los derechos proporciona al conjunto de la sociedad un sistema de normas y valores por el cual regir sus conductas. Por otra parte, el derecho formal introduce la posibilidad de la previsibilidad, y por lo tanto aumenta la racionalidad. La existencia de un sistema democrático formal, que se expresa en instituciones y en una normatividad jurídica, contribuye a la racionalidad de los comportamientos, lo que es de extraordinaria importancia para la estabilidad de cualquier sistema político.

LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Si la preocupación por lo que se denomina *democracia sustantiva* es algo completamente justificado en las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos, no debe dejarse de lado la preocupación por las formas en que la democracia se constituye. *Democracia* no es sólo la sensibilidad que un poder determinado expresa respecto a la situación o a los problemas que constituyen una condición social, sino que también expresa la posibilidad de un ejercicio compartido del poder. Esto significa la existencia de ámbitos concretos en donde la participación en el poder se exprese. Se trata, en suma, no tan sólo de la exis-

tencia de un poder favorable, sino de la democratización en el ejercicio del poder.

Se hacía mención poco más arriba del tema de la representación como demanda ciudadana. Esa noción hace referencia a dos dimensiones: la de autorrepresentación y la capacidad de delegar mandatos y soberanía. La autorrepresentación empieza a adquirir peso hoy en día y plantea problemas importantes a la institucionalidad político-jurídica; implica la posibilidad de constituir mecanismos de representación directa y no delegada, como también la determinación de ámbitos concretos en donde pueda expresarse. El tema, como es obvio, está estrechamente ligado a la demanda de participación, que supone formas de acción colectiva y organizada.

Es necesario tener en cuenta que existen mecanismos más o menos institucionalizados de participación en el ejercicio del poder. Entre ellos se pueden mencionar los partidos políticos y los llamados *cuerpos intermedios*. Condición necesaria para que el poder sea un poder democrático es que estos mecanismos permitan en su estructura formas reales de representación y participación. Si se pretende que el poder sea democrático, es necesario que las instancias que lo generan tengan este carácter.

Otro tema que hoy en día se liga estrechamente con la demanda de democratización es el de la descentralización del poder. En la medida en que el poder se constituye como un poder centralizado, se tiende a que la distancia entre los dirigentes y los grupos dirigidos se haga mayor y que las decisiones significativas se tomen en un ámbito restringido de personas. En gran medida el acceso a la decisión significa descentralización, pero sólo mientras que no se “descentralice” en términos de otorgar responsabilidad en ámbitos de importancia menor. La descentralización es un complejo proceso de difusión de responsabilidades que implica la idea de que por reducido que sea el espacio en que la decisión se tome —situación local, intereses sectoriales—, prima una responsabilidad más amplia sobre el particularismo de los grupos individuales.

DEMOCRACIA: CONCERTACIÓN Y REPRESENTACIÓN

Se ha hecho referencia a lo ineludible de que en sociedades como las nuestras la mayor complejidad de la estructura social implique la existencia de intereses económicos y sociales diversos, y que incluso en algunos casos pueden ser conflictivos. El hecho de que se constituyan demandas distintas obliga a pensar en un tipo de acuerdo, institucionalmente expresado, que haga posible, por una parte, que esas demandas se manifiesten, y por otra que se constituyan decisiones políticas que las tengan en cuenta.

Dada la complejidad de las sociedades modernas, uno de los requisitos de su funcionamiento es que los intereses de las personas logren organizarse, de modo que se conformen acciones colectivas. De hecho, el sistema político tiende a representar a ciudadanos que no sólo se manifiestan como individuos, sino principalmente como ciudadanos pertenecientes a una organización. Por consiguiente, en la mayoría de los países de la región, una tarea importante es contribuir al desarrollo de las capacidades de organización de los distintos grupos sociales. Si se pretende la búsqueda de una cierta concertación de los diversos intereses señalados, ésta, para ser válida y posible, requiere de una sociedad organizada. Las formas de la concertación, según las experiencias existentes, son variadas y con múltiples rangos de amplitud. Pueden consistir en temas como la determinación del nivel de salarios e incluso el nivel de precios, o en materias que influyan en las decisiones de inversión y que tienen consecuencias sobre la distribución del ingreso y respecto al estilo de desarrollo que se lleva a cabo. Tal como se ha dicho, en la concertación se pretende que se establezcan acuerdos económicos y sociales entre sectores o grupos organizados, pero en última instancia, si los temas son de la magnitud de los ejemplos señalados, es casi ineludible que el acuerdo sea avalado y legitimado por el Estado, tema que en muchos de los países latinoamericanos se complica por el hecho de que el Estado desempeña funciones económicas y sociales directas, participa como una de las partes del acuerdo,

lo que significa que debe cumplir al mismo tiempo la función de mediador y parte.

La función que corresponde al Estado, de legitimación del acuerdo o concertación social, supone la existencia de una institucionalidad política legítima y estable. La concertación social no significa que las decisiones se trasladen pura y simplemente a una negociación entre grupos privados o particulares; por el hecho de que esas decisiones afectan al conjunto de la sociedad se requiere de una institucionalización de los acuerdos. Por otra parte, esta institucionalización puede influir para que los intereses particulares de cada grupo se formulen en relación con un interés social más amplio.

Es comprensible que la concertación sea considerada como un momento de representación de intereses corporativos y que los proyectos que implican opciones de sociedad o modelos alternativos de la misma se estimen como propios del ámbito político. Es difícil concebir instancias puras en que uno u otro tipo de objetivo —corporativo o político— sea tratado, pero sí puede señalarse la conveniencia de que existan espacios que privilegien la representación de uno de los aspectos. No obstante, el problema principal es el de la articulación entre el momento corporativo y el momento político.

En América Latina debe tenerse en cuenta que importantes grupos sociales son débiles en cuanto a su capacidad de organización y representación de intereses, por lo que la concertación no debería constituirse en una consagración de las condiciones de poder existentes, aunque la búsqueda de una mayor equidad en las relaciones sociales puede corresponder más al ámbito estrictamente político que a la instancia de concertación misma. Además, también es propio de la realidad latinoamericana el hecho de que la concertación no se circunscriba sólo a la gestión de una situación dada. Si se tiene en cuenta la magnitud del proceso de transformación en que estamos inmersos, se trataría más bien de un problema sobre decisiones acerca del tipo de desarrollo, lo que connota temas como el del crecimiento económico, la incorporación política, la estabilidad institucional y la

integración social y cultural. Eso hace aún más necesario definir las relaciones de mutua dependencia entre concertación social y concertación política.

Respecto al tema específico de la política, puede señalarse como una condición negativa para el desarrollo de la democracia la permanencia de una distancia o fractura extremadamente grande entre gobernantes y gobernados, o en otros términos, entre país legal y país real. Estrechamente ligado a ese hecho está el problema de la existencia mayor o menor de una conciencia democrática, que implica ausencia o presencia de la noción de *responsabilidad personal* o de grados mayores o menores de conformismo e indiferencia.

Si se pretende un efectivo ejercicio del poder por los más vastos sectores posibles, es necesaria la difusión y socialización del mismo, lo que implica un máximo de participación directa y continua, compatible con la complejidad de la dirección política actual. Se ha hecho referencia a que lo que se puede alcanzar se haga a través del desarrollo de autonomías locales e institucionales, pero conviene enfatizar que uno de los problemas clave es el de la efectiva participación en los partidos políticos, que de hecho son los que tienen una posición preferente en las decisiones y definiciones que competen al poder.

El funcionamiento actual de la sociedad supone formas de acción colectiva y organizada, por lo cual es necesario asegurar la representatividad de las mismas, lo que significa que debe existir una real coincidencia de voluntad entre representantes y representados. Los problemas de la representación de los partidos, del parlamento y del gobierno, así como de otras instituciones, son clave en toda democracia. Se trata además de que la participación política no sea puramente formal, para lo que se requiere un desarrollo de la madurez y de la conciencia de los más amplios sectores, siendo obstáculo todo aquello que limite la autonomía de la conciencia y la madurez intelectual.

Como se ha insistido, en la historia de América Latina muchas veces las demandas de democracia parecieron referirse más a la gestión de la sociedad que a la reivindicación de las libertades.

Estas dos dimensiones —libertad y gestión de la sociedad— debieran ligarse en la conciencia de una estrecha relación entre emancipación política y emancipación económica, lo que obliga a plantear el tema de la relación entre política y administración. La democracia implica una progresiva función del hombre común en los asuntos del Estado, lo que significa que no se puede excluir a nadie de la participación política. El hecho mismo del voto universal implica la universalización de los problemas políticos. No obstante, junto a estos problemas “universales” se expresan también intereses de los distintos grupos. De hecho, la vida estatal podría concebirse como la formación y superación continua —en el ámbito de la ley— de los equilibrios inestables del juego de intereses, donde incluso los de la mayoría sólo pueden prevalecer hasta cierto punto; la democracia, para ser efectiva, en gran medida debe ser el resultado de un compromiso, y requiere del reconocimiento de los derechos de las minorías.