

Nueva Sociedad Nro. 153 Enero-Febrero 1998, pp. 33-55

# El futuro ya no es lo que era antes. El nuevo sentido del cambio

Gustavo Fernández Saavedra

**Gustavo Fernández Saavedra:** actual embajador de Bolivia ante Naciones Unidas, en Nueva York; ex-ministro de Relaciones Exteriores (1979, 1984-85), y de la Presidencia (1989-93).

**Palabras clave:** Estado, sistema político, reforma, América Latina.

## Resumen:

La transformación de la sociedad, del Estado y del sistema económico y político es inevitable y, en buena medida ya se ha producido. Los frutos de las reformas estructurales son ambivalentes. Han permitido el control de las principales variables económicas y han iniciado la mutación de la estructura del Estado y de sus relaciones con la sociedad. Pero han agravado los problemas de desigualdad y acentuado el riesgo de fragmentación social y de pérdida de competitividad y eficiencia. A diferencia de los del pasado, estos problemas son consecuencia de la ausencia de Estado. De allí la necesidad de reconstruir el Estado, en torno a las funciones básicas de redistribución, regulación y negociación en representación del interés nacional, para encararlos desafíos del tiempo que vendrá. La reconstrucción no será posible ni útil si no comienza con la reforma y legitimación social del sistema político.

La reforma del Estado es el gran tema de este tiempo. Se ha venido ejecutando prácticamente en todos los países de América Latina, con prioridades y ritmos diferentes. Ya se aplicaron o se encuentran en plena aplicación a lo largo del continente, el ajuste monetario, la reforma fiscal, la reducción del déficit presupuestario, la apertura comercial, la liberalización financiera, la privatización y la reforma del sistema de pensiones, la reforma electoral, la reforma educativa, la descentralización y la reforma del Poder Judicial.

El análisis de esas transformaciones adolece frecuentemente de dos deficiencias. Se las suele presentar como un proceso estrictamente nacional, dependiente de la decisión de un hombre iluminado, adelantado a su tiempo –Salinas de Gortari, Menem, Fujimori– o como una hipótesis, todavía en el tablero de dibujo. La carencia es todavía mayor cuando se trata de describir los problemas actuales de las sociedades latinoamericanas y de explorar el sentido y las prioridades del cambio, de aquí para adelante.

Por eso, una vez que ya ha transcurrido tiempo suficiente como para ensayar un arqueo de las consecuencias iniciales de las nuevas políticas, en la primera parte de este trabajo procuraré identificar los puntos frágiles y las fuentes de conflicto de esos cambios, en el marco más amplio de la perspectiva latinoamericana, con la intención de reunir elementos que justifiquen los planteos de los siguientes capítulos, relacionados con la reconstrucción del Estado y la reforma del sistema político.

## Las reformas estructurales en América Latina

**La reforma económica.** En el lado positivo de la reforma económica tienen que registrarse varios datos importantes<sup>1</sup>. Los que más frecuentemente se destacan son los que subrayan que la tasa de inflación se redujo de 390% en 1994 a 26% en 1995 y a 22% en el primer semestre de 1996, situándola en el nivel más bajo desde 1972. Se recuerda, también, que se acentuó la presión tributaria ubicada en un rango de 15% a 20% del producto en más de la mitad de los países de la región y que ese hecho contribuyó en gran medida a la disminución del déficit fiscal y al equilibrio macroeconómico. Por cierto no se pasa por alto que los países de América Latina ampliaron su acceso al mercado mundial del dinero y que la afluencia total de capitales se aproxima a los 50.000 millones de dólares en 1996, casi el doble de la registrada en 1995. Finalmente se anota el notable ritmo de expansión de las exportaciones latinoamericanas, que de 146.200 millones de dólares en 1992, sumaron 245,800 millones en 1995.

Los defensores del modelo sustentan su optimismo en esas cifras. Sin embargo, el comportamiento de otras variables macroeconómicas, como empleo, ahorro, inversión y distribución del ingreso no justifica explosiones de euforia. Comencemos por el deterioro del mercado de trabajo, reflejo de las conocidas dificultades del modelo para crear nuevas ocupaciones, aquí y en otras latitudes del mundo. A riesgo de cansar al lector, deben mencionarse algunas cifras. La tasa de desempleo urbano abierto pasó de 7% en 1992 a 9,4% en 1995 y 10,1 % en el primer semestre de 1996, para los siete países más importantes de la región. Al mismo tiempo, se agravó el problema del subempleo, como se demuestra en los casos de Argentina y Colombia, en los que la masa laboral subutilizada en situó en rangos próximos al 13%. En ese escenario, la informalidad y el trabajo por cuenta propia, antes que manifestaciones pasajeras de la crisis, han terminado por convertirse en características constantes de la economía regional.

La crisis financiera mexicana no solo contrajo por un tiempo el flujo de recursos externos, sino que trasladó súbitamente la atención de los analistas y *policy makers* a una de las deficiencias principales de la economía regional. De pronto, todos se apercebieron que la tasa de ahorro nacional en América Latina

---

<sup>1</sup> Cepal: Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1995-1996, Santiago, 9/1996.

había disminuido de un monto equivalente al 25,8% del PIB regional, en 1980, al 18,8% en 1995 y que así no era posible pensar en tasas de crecimiento más ambiciosas. Claro está que, en esas condiciones, la tasa de inversión tampoco podía ser muy alta y eso fue lo que ocurrió en efecto. La inversión de América Latina –del 21 % del PIB en 1995– llegó a uno de sus niveles históricos más bajos y apenas admite comparación con la de otras regiones del mundo. Esa situación se explica, entre otras cosas, por la contracción de la inversión pública en infraestructura, sobre todo en carreteras, energía y agua potable –secuela, a su vez, del proceso de privatización. Finalmente, aunque la composición de la deuda externa es diferente y la relación entre deuda y exportaciones es ahora menor que en la década de los 80, su monto total, que supera los 620.000 millones de dólares, pone en evidencia la notable dependencia de la región del ahorro externo y su vulnerabilidad a los cambios en el mercado financiero internacional.

La exasperante lentitud del crecimiento de las economías latinoamericanas es el fruto natural de la concurrencia de esos factores. Salvo la notable excepción de Chile y, ocasionalmente, la del Perú en 1994, el ritmo de expansión económica de los países latinoamericanos puede calificarse de insuficiente y mediocre. Otra vez, se tiene que recurrir a las cifras para sustentar la afirmación. En 1995, el producto por habitante en América Latina disminuyó en 1,5% y el PIB creció –si así se puede decir– en 0,4%. Las perspectivas de 1996 son mejores, ya que se estima que el PIB regional aumentará en 3%, pero, aún así, está muy lejos de las tasas de 6 o 7% que los expertos consideran indispensable para romper la caparazón de la pobreza extrema. Para peor, ya no se puede invocar el temor a la hiperinflación o recurrir a los fantasmas de los 80, para tranquilizar a una población cada vez más inconforme e inquieta.

Es que, además, no se puede ocultar que los resultados positivos de la reforma económica beneficiaron a pocos y los negativos afectaron particularmente a los sectores menos favorecidos de la población. La tendencia de concentración de la riqueza se acentuó, como lo prueban los casos de Brasil y México. La mitad más pobre del Brasil recibía en 1960 el 17,7% del ingreso nacional. En 1990 esa participación se había reducido al 10,4%. Algo semejante ocurrió en México. Entre 1982 y 1992 la participación de ese mismo 50% de la población en el ingreso nacional disminuyó del 20,7% al 18,4%. De forma paralela, el ingreso del 10% más favorecido aumentó del 32,7% en 1984 al 38,1 % en 1992<sup>2</sup>. A comienzos de los 90 cerca de doscientos millones de latinoamericanos –46% de la población total– no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que cerca de cien millones –22% de la población– se encontraban en situación de extrema pobreza. La Cepal registra esa realidad en la fría elaboración de su lenguaje técnico, «vista la región en su conjunto, los progresos en cuanto a la

---

<sup>2</sup> Jorge Castañeda: *The Mexican shock*, The New Press, Nueva York, 1995.

reducción de la pobreza fueron muy moderados y no *bastaron para retomar a los niveles alcanzados a finales de los años setenta*<sup>3</sup>.

Claro está que la gente que sufre esa realidad la percibe de manera mucho más directa que aquellos que la examinan desde una cierta distancia. Y no tiene dudas. La encuesta sobre Seguridad Humana en Bolivia<sup>4</sup>, de 1996, indica que para el 92% de los bolivianos, la gente rica (42%), los políticos (37%) y los empresarios (13%) son los principales beneficiarios de la democracia y la economía de mercado.

La sensación de que *algo no* está *bien*, que tanto atormenta a los ministros de economía, también se refleja en los sondeos de opinión. En Bolivia, el 44% de los entrevistados piensa que el país empeoró en los últimos diez años y apenas el 19% encuentra que mejoró. La valoración negativa es predominante y es particularmente rotunda respecto del empleo y los ingresos. El 54% está convencido que la situación se deterioró en esos dos rubros.

La gente tampoco admite que la estabilidad macroeconómica haya traído seguridad económica. Distingue bien ambos conceptos y sabe, por experiencia directa, que los primeros resultados de la estabilidad macroeconómica –desocupación, pérdida del poder adquisitivo del salario, informalidad– han causado mayor *inseguridad*. No la convencen de la estabilidad, por que no la encuentra en sus trabajos, en la educación de sus hijos, en el cuidado de su salud. Allí, en esas categorías, todo es inestable. El ciudadano asocia estabilidad económica con empleo seguro. Pero la característica básica del nuevo sistema productivo es, precisamente, la extrema movilidad de la mano de obra, la brevedad creciente del ciclo de vida de los productos, la innovación constante y, en consecuencia, los mercados laborales flexibles, la desocupación y la reducción del valor de los salarios,

Podría decirse, sin exagerar, que la inestabilidad social, en su forma actual, ha sido uno de los primeros frutos de la estabilidad macroeconómica y eso explica el sentimiento generalizado de incertidumbre y de inseguridad a lo largo y ancho del continente. Aquí terminaría el recuento de las reformas económicas y de sus consecuencias, pero no resisto la tentación de agregar un dato más. Los sectores marginados de la población reaccionan cada vez con mayor violencia para reclamar sus derechos o simplemente para encontrar un lugar bajo el sol. En Potosí, en Bolivia, el 28% de los entrevistados declaró esa intención, de manera explícita. Y el continuo incremento de los índices de criminalidad en las grandes urbes de América Latina recuerda hasta qué punto esa intención se puede concretar en acción directa.

---

<sup>3</sup> Cepal: Panorama económico de América Latina. 1996, Santiago, 1996.

<sup>4</sup> Pronagob / Ildis / PNUD: La Seguridad Humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy, La Paz, 1996.

**Las reformas institucionales y sociales.** Es temprano todavía para emitir un juicio sobre las reformas institucionales y sociales, destinadas a producir resultados en el mediano y largo plazo. Hay, sin embargo, algunas cosas que están a la vista. No cabe duda, por ejemplo, que el sistema democrático llegó para quedarse. Como se verá más adelante, esa forma de gobierno está plagada de vicios y problemas, pero la voluntad general de la ciudadanía es la de encontrar soluciones efectivas a esos obstáculos, antes que retornar a regímenes autoritarios. Desde luego, el grado de respaldo popular a la democracia varía en los distintos países, pero siempre se sitúa por encima del 75% de los encuestados. No se descubre un mínimo sustento a una opción militar o autoritaria.

De la misma forma, se respetan los derechos de expresión y asociación de la ciudadanía y las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos son cosa del pasado, pese a que persisten atentados contra esos derechos, en particular en los países que todavía confrontan la acción de grupos armados irregulares o en los que el narcotráfico ha sentado plaza. Las sociedades latinoamericanas son razonablemente libres y democráticas; mucho más libres y democráticas, en todo caso, que en la década de los 70. Se puede decir sin muchas vacilaciones que, contra viento y marea, la transición de América Latina de la dictadura a la democracia concluyó exitosamente. Pasemos revista, rápidamente, a la situación de algunas de esas reformas.

En primer término, **la reforma de la educación.** Todos los países de la región, por separado o en conjunto, han declarado su propósito de poner en práctica una profunda reforma de la educación en América Latina. Con las naturales diferencias de énfasis, coincidieron en un diagnóstico sombrío. La educación básica es de muy mala calidad, la tasa de deserción es intolerablemente elevada y la cobertura del servicio está lejos de ser universal, con las mujeres como sinónimo de postergación, sobre todo en los países con un fuerte contingente indígena. Las deficiencias en la formación y la extrema politización del magisterio, por otro lado, han corroído el prestigio y el valor social de los educadores. Hay una pésima asignación de los recursos. Una buena parte del presupuesto asignado a la educación sigue siendo, por regla general, en la realidad, ya sea un instrumento al servicio del clientelismo político o un sistema encubierto de seguro de desempleo. Los maestros son tan mal pagados, que se puede aplicar aquí el viejo cuento soviético: el Estado hace como si pagara y los maestros hacen como si trabajaran.

La mayoría de las reformas educativas aplicadas en América Latina, en los 80 y principios de la presente década, fueron subproducto de los procesos de ajuste estructural. Se propusieron, en consecuencia, reducir el gasto del gobierno central en educación y, simultáneamente, quebrar el poder de los sindicatos de maestros, que dificultaban severamente esa posibilidad. El camino escogido para ese efecto fue el de la descentralización educativa, que supuestamente reduciría el tamaño de la burocracia del gobierno nacional y, al propio tiempo,

transferiría a los gobiernos locales la responsabilidad de la administración educativa y aumentaría la presión para que recaudara localmente una porción creciente del costo financiero de la educación así descentralizada.

Salvo excepciones, el remedio parece haber sido peor que la enfermedad. Las leyes de reforma educativa encontraron, como era de esperarse, una feroz resistencia de los sindicatos del magisterio y de importantes sectores sociales y solo lograron imponerse al costo de confrontaciones sociales graves, que dañaron severamente la posibilidad de crear consensos nacionales en torno a la reforma, sin los cuales difícilmente tendrá lugar ninguna transformación profunda. Disminuyó también la calidad de la educación, aunque se mantuviera estable la cobertura. Así lo confirman diversas señales. En una prueba de lectura para niños de nueve años, auspiciada por el International Educational Assessment, con estudiantes de 27 países de todo el mundo, los de Venezuela –el único país representado de Sudamérica– fueron los peores de todos. En otra, en matemáticas y ciencia, convocada por el International Assessment of Educational Progress, los estudiantes del Brasil tuvieron calificaciones muy por debajo de los estudiantes de países desarrollados y de Asia. El 5% de estudiantes de formación elevada en el Brasil no tuvo calificaciones mejores que las del promedio de países como Corea, Taiwán, Hungría y Francia. En un concurso para estudiantes de 13 años, de Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela, solo los de Costa Rica alcanzaron resultados semejantes a los del promedio de países de Asia. Y así se pueden repetir los ejemplos.

Lo peor fue, sin embargo, que a consecuencia de la aplicación de los planes de reforma, se acentuó fuertemente la *diferenciación en el acceso a la educación*. Hay una inaceptable desigualdad e inequidad *dentro* de los sistemas educativos nacionales y *entre* los sistemas educativos de los países latinoamericanos. La mayoría de los estudiantes concurre a escuelas de muy baja calidad y los pobres están simplemente excluidos de cualquier posibilidad de acceso a educación de alta calidad. Si algo se ha probado a lo largo de estos años, mas allá de toda duda, es que «para que la descentralización incremente la calidad de la educación y reduzca las desigualdades, se requiere continuidad en la presencia del gobierno central y el compromiso de proveer los recursos necesarios a las escuelas y regiones más pobres»<sup>5</sup>. En realidad, no habrá una buena reforma educativa si es que no aumenta la inversión pública en educación y si, de forma simultánea, no mejora la administración de esos recursos

La reforma judicial tampoco tuvo mejor suerte, Varios países siguieron el difícil camino de las reformas constitucionales para modernizar y moralizar el funcionamiento del sistema jurisdiccional, plagado de corrupción y totalmente descalificado para administrar justicia. Con esa intención, se crearon los

---

<sup>5</sup> Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro: «Improving education in Latin America: Where to now?» BID, Buenos Aires, 3/1996.

consejos de la judicatura, que debían garantizar la independencia de los jueces, liberándolos de la tutela política y se establecieron los tribunales constitucionales, para afirmar la primacía de la norma fundamental sobre las leyes y actos administrativos y para constituir instancias confiables de garantías y control constitucional. La aplicación de esas reformas ha encontrado dificultades de diverso tipo, salvo aquellos países con fuerte tradición de respeto de la función jurisdiccional, como Costa Rica, Colombia, Uruguay o Chile. En otros, el sistema político se ha resistido a ceder el control de los órganos jurisdiccionales. En el mejor de los casos, la reforma, desde su punto de vista, significaba romper el monopolio del poder judicial por el partido en el poder, para compartirlo «democráticamente» entre todos los partidos del sistema, por cuotas que reflejaran su poder electoral. Por otro lado, los poderes ejecutivo y legislativo observan con susceptibilidad y creciente sospecha la emergencia de una instancia de control constitucional, que pueda declarar sin validez decretos o leyes, que se consideraban del dominio exclusivo de esos Poderes. El resultado ha sido la notoria desaceleración de los procesos de reforma del Poder Judicial y la postergación en la conformación de las nuevas instancias, en varios países de la región.

La privatización ha cambiado el paisaje de la organización económica de América Latina, para bien o para mal. Mencionemos primero unas cuantas cifras, para fijar los órdenes de magnitud. El Banco Mundial tiene registradas 2.655 operaciones de privatización, en más de 95 países, por un valor superior a los 271.000 millones de dólares. De esas operaciones, 2.300 –por un valor superior a los 96.000 millones de dólares–, tuvieron lugar en países en desarrollo<sup>6</sup>. A su vez, Cepal informa que el valor de las privatizaciones en América Latina alcanzó la suma de 59.945 millones de dólares, entre 1990 y 1995, destacándose las ventas de activos públicos mexicanos, por un monto próximo a los 25.000 millones y los de la Argentina, por una suma superior a los 16.000 millones de dólares. Las transacciones en el sector de infraestructura –agua potable, energía, telecomunicaciones y transporte– fueron las dominantes en los países en desarrollo, representando más de un tercio de las operaciones efectuadas en esas naciones.

La privatización, que comenzó como una acción limitada a la transferencia de algunas empresas deficitarias e improductivas, aplicada por razones de carácter esencialmente fiscal, terminó por asumir las características de una tendencia de carácter mundial, en una política aplicada a *todas* las empresas públicas, independientemente de su tamaño, de su productividad y de su ubicación. Se ha convertido, sin disputa, en el núcleo ideológico del neoliberalismo, variante latinoamericana del capitalismo contemporáneo.

Ha cristalizado, a su vez, una nueva división interna del trabajo, entre los sectores público y privado. Reserva para el Estado –central o descentralizado–

---

<sup>6</sup> Banco Mundial: Privatization. Conditions for success: the World Bank's experience. Principles and practice, Washington, 1995.

las competencias de formulación y administración de la política social y de las de programación de obras de infraestructura física. Deja en el espacio de la iniciativa privada la gestión económica y la oferta de servicios. Tan fuerte fue la presión para liberar las actividades económicas de toda interferencia del Estado, que en las primeras descripciones de esta nueva asignación de roles, se olvidaba recordar que el Estado conserva, en representación de la sociedad, la competencia básica de formular, dirigir y ejecutar la política económica. *Rayar la cancha, dirigir el juego, arbitrar los conflictos*, para usar expresiones deportivas totalmente válidas. Si esa es la situación en el plano de las competencias formales, el cambio en el equilibrio del poder ya se ha producido y consolidado en la mayoría de los países de América Latina y está en pleno proceso en los otros. El sistema político ha transferido al sector privado el poder económico que ejercía a través del Estado. El sector privado, en cambio, no solo ha recibido la responsabilidad económica de la gestión del enorme *patrimonio nacional*, acumulado en las empresas públicas a lo largo de décadas, sino que ha sumado a esa capacidad económica, *la facultad de asignar los recursos*, sobre la base de criterios de rentabilidad y lucro. Es decir, ha ganado poder político. Debe agregarse, al pasar, que entre las manos en las que el nuevo poder se concentra se destacan las que distinguen a las grandes corporaciones internacionales, que decidieron invertir en América Latina, sobre todo en los sectores dinámicos de las telecomunicaciones, la energía y los transportes, Es el tiempo de la globalización y a nadie extraña ya la presencia dominante de factores y estrategias transnacionales. Por lo demás, aquí no ha pasado nada. Han muerto cuatro romanos y cinco cartagineses. El poder cambió de manos, Eso es todo.

Por cierto, el análisis del proceso de privatización no puede pasar por alto su inclinación a concentrar el poder económico y político en un pequeño grupo de intereses, que difícilmente resistirá la tentación de convertirse en una nueva *rosca* oligárquica, decidida a imponer su voluntad a la nación. El segundo, estrechamente relacionado con el anterior, es el peligro de que se ensanche la brecha entre los pequeños sectores privilegiados y los grandes grupos marginales de la sociedad, agravando las condiciones históricas de inequidad que caracterizan la región, de modo tal que se hará imposible la sustentabilidad social del proceso de desarrollo. Alguien podrá señalar también que la privatización, por lo menos tal como se la ha encarado en varios países, significará la pérdida de control nacional sobre las variables básicas del desarrollo, si es que ese control existió alguna vez.

No es necesario describir aquí las razones que hicieron de **la descentralización económica y Política** tema fundamental de la reforma del Estado en América Latina, a partir de la década de los 80. Ya se ha dicho muchas veces que el Estado nacional contemporáneo se encuentra en la confluencia de las fuerzas de la globalización y la descentralización, centrífugas y centrípetas, que actúan contradictoria y simultáneamente y bastará señalar que la descentralización es consecuencia de la decisión política de reducir el espacio de acción del



gobierno central –propio de los procesos de ajuste estructural– cuanto de la reafirmación local y regional de las identidades culturales y políticas propias y la reivindicación de determinados grados de autonomía política, económica y administrativa en esos espacios.

La descentralización –que en América Latina tiene forma esencialmente municipal– ha ganado legitimidad y apoyo social, pero las competencias de los gobiernos locales son imprecisas y los recursos escasos<sup>7</sup>. La descentralización tiene dos connotaciones políticas sustantivas. La primera relacionada con la democracia. La segunda, con la estructura de poder. Para algunos pensadores, la autocracia tiende a la centralización y la democracia a la descentralización. La realidad concreta de la historia de América Latina pone en evidencia esa vinculación, ya que los proyectos de autonomía local prosperaron en el espacio del recientemente recuperado sistema democrático. Como ninguna otra institución gubernamental, la descentralización de los gobiernos locales se construye a partir de la voluntad popular, expresada en el voto democrático. Fue así, además, desde la antigua raíz de los cabildos latinoamericanos. La otra consecuencia política de la descentralización es la reestructuración del poder político, que todavía no ha concluido, pero que ya se ha puesto en marcha. En términos comparativos, la privatización tiene en este punto implicaciones todavía mayores, pero esa circunstancia no disminuye el impacto de la devolución o asignación de competencias de gobierno, a órganos locales y regionales. En esa medida, el gobierno central perderá *facultad de mando*. En otras palabras, la capacidad de hacer o de decidir sobre lo que debe hacerse. En cambio, las autoridades locales –agrupaciones políticas, organizaciones sociales–, ganarán nuevas competencias, aparecerán nuevos centros de dominio y se romperá el equilibrio tradicional de poder para cristalizar uno nuevo y diferente.

La reposición de la autonomía municipal, el reconocimiento y ampliación de sus competencias y el incremento sustantivo de sus ingresos, han mejorado la importancia relativa de los gobiernos locales en la estructura institucional. Pero han puesto en descubierto problemas específicos de gobernabilidad, de carácter esencialmente operativo, que es necesario describir, aunque fuera sumariamente. El primero se relaciona con la imprecisión de las competencias atribuidas a los gobiernos locales, sobre todo en las nuevas áreas de educación y salud, que han provocado duplicación de trabajos y frecuentes fricciones entre los gobiernos locales y la administración central. Algunos descubren en esa falta de claridad, la prueba de que los gobiernos centrales en realidad se resisten a transferir sus competencias a otros niveles de gobierno, mientras que otros la atribuyen a la falta de experiencia propia del proceso de descentralización, en esta etapa. En la práctica, varios niveles de gobierno proveen educación, salud y asistencia social. El otro gran problema es que se asignan competencias a los gobiernos locales, pero no se les otorgan los

---

<sup>7</sup> Gustavo Fernández Saavedra: «La descentralización en América Latina» BID, 9/1995.

medios financieros o las facultades para generar los recursos indispensables para cumplir con esos mandatos. En casi todos los países latinoamericanos ha sido constante el debate a propósito de la asignación de recursos adecuados a los entes descentralizados, para que cumplan eficientemente las responsabilidades que les han sido transferidas desde el gobierno central. En la mayor parte de los casos las quejas son fundadas, ya que es notorio que las funciones asignadas a los gobiernos municipales, en educación y salud, exceden su capacidad presupuestaria, su experiencia y organización administrativa y sus posibilidades de movilizar recursos técnicos y humanos apropiados, por lo menos en las regiones deprimidas y en los niveles actuales de recaudación de ingresos. Debe registrarse, sin embargo, el caso opuesto, en el que un gobierno central transfiere recursos pero retiene las competencias. Ese fue la situación provocada por la reforma constitucional brasileña que, además, agravó el déficit presupuestario y el desequilibrio económico del país.

En términos generales, es todavía bajo el nivel de eficiencia de los gobiernos locales para administrar las competencias que les han sido transferidas. Se mencionan, para explicar la situación, la escasa disponibilidad de recursos humanos y técnicos idóneos, en provincias, departamentos y municipios tradicionalmente relegados por la concentración centralista que se trata de revertir; la insuficiencia de los recursos financieros que se les asignaron y, sobre todo, la inexperiencia de las administraciones descentralizadas, recientemente establecidas con los atributos de legitimidad y autonomía indispensables para su tarea.

Pero, en verdad, el gran problema de la descentralización, en su versión actual, con un Estado central retraído y ausente, es que deja libradas a su propia suerte a las comunidades pobres y agrava, en consecuencia, la vieja herida de la desigualdad en América Latina. No se trata solo de un problema de eficiencia administrativa, que se acentúa cuanto mayor sea el nivel de atraso relativo del gobierno local respectivo, sino de carencia de recursos –naturales, técnicos y financieros– y de la imposibilidad de generarlos en el corto plazo, sin la asistencia del gobierno nacional.

**A modo de resumen.** Si se me pidiera un esfuerzo adicional de síntesis, para describir los que considero son los principales problemas de las reformas económicas, institucionales y sociales que se han aplicado en América Latina, desde principios de la década de los 80, me atrevería a sugerir la siguiente enumeración:

- Distribución inequitativa del ingreso, concentración del poder, aumento de la marginalidad y la pobreza, inseguridad económica y social, aumento del desempleo, tasas mediocres de ahorro, inversión y crecimiento.
- Sistemas educativos de mala calidad, acceso diferenciado e inequitativo a la educación, bajos niveles de inversión privada y pública en la formación de recursos humanos.

- Descentralización municipal con distribución imprecisa de competencias, recursos escasos y serios problemas de gestión en los gobiernos locales, muy en especial los de regiones y municipios pobres.
- Riesgo de constitución de monopolios privados, que dañen los intereses de los consumidores, presionen por la reproducción de nuevas formas de proteccionismo y reduzcan la competitividad internacional de las economías regionales.
- Resistencia del sistema político a la modernización, moralización e independencia de los sistemas de administración de justicia.

Tal vez pensando en esos problemas, los redactores del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas<sup>8</sup>, recomiendan a los dignatarios de Estado que se preocupen más de la calidad y de la estructura del crecimiento económico y que no se detengan en la fascinación de los indicadores cuantitativos, porque hay que hacer muchos esfuerzos para evitar el crecimiento sin empleo, sin raíces, sin equidad; el crecimiento sin voz de las comunidades y sin futuro. Porque el desarrollo que perpetúa (as desigualdades actuales no es sostenible ni vale la pena sostenerlo).

La tendencia actual de cambio es irreversible; si algo se puede anticipar es el incremento de la fuerza de los factores tecnológicos. Económicos y políticos que impulsan el proceso de transformación de las sociedades contemporáneas y del sistema económico y político mundial. En otras palabras, son bajas o virtualmente inexistentes las posibilidades de retorno al tipo de organización económica y política de los pasados cincuenta años, salvo, desde luego, que algún país decida recorrer, por su cuenta y riesgo, el camino del desarrollo autónomo, por fuera del sistema económico y político internacional, en el preciso momento en que la mayoría de las sociedades contemporáneas parecen haber asumido como inevitable el escenario de la globalización, con todos sus peligros y dificultades. A diferencia de lo que se pensaba en los años 70, es muy extendida la convicción de que, en el mundo de hoy, la marginalidad es un riesgo mayor que el de la dependencia.

El corolario lógico de ese razonamiento, es que las políticas indispensables para resolver los problemas estructurales del modelo de desarrollo prevaleciente inclusive las menos ortodoxas, tienen que examinarse en el marco genérico de la economía de mercado abierta y de la democracia representativa. Eso es lo que intentaré en las páginas siguientes.

### **La reconstrucción del Estado**

La reforma del Estado es algo así como el espinazo de las reformas estructurales. Para los primeros ideólogos del neoliberalismo –los que ofrecieron sustento intelectual al thatcherismo– el Estado era el problema, la

---

<sup>8</sup> PNUD: *Informe de Desarrollo Humano*. 1996, ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996.

fuente de todos los males. En ese Leviatán se encarnaban los demonios de la inflación, la burocracia, la ineficiencia, el proteccionismo, el voluntarismo político, Nada bueno podía venir del *ogro filantrópico*. Había, en consecuencia, que destruirlo. Y en esa tarea se pusieron, con singular entusiasmo, Mas allá de las consideraciones aritméticas relativas al control del déficit y el equilibrio de las cuentas fiscales, que podrían explicar la privatización, la descentralización y la reducción del gasto público, se guarecía un claro propósito político: debilitar el Estado, desmantelarlo. Los técnicos –en ese afán tan suyo de quitarle sexo a las cosas– presentaron el tema de diferente manera. Dijeron que no se trataba de arrasarlo, sino de quitarle adiposidades y tornarlo más musculoso, como si el asunto se redujera a una dieta adecuada. Por eso era necesario que el rol protagónico de la economía se transfiriera al sector privado y que los gobiernos locales o la sociedad civil se hicieran cargo de la política social. Nadie debía preocuparse porque, desde allá arriba, la mano invisible del mercado se encargaría de poner todas las cosas en su lugar.

Desde luego que esta es una visión intencionalmente caricaturesca de la realidad. Recoge apenas la imagen distorsionada de los *fundamentalistas*. La verdad es que el Estado se había convertido efectivamente en un monstruo. El *poder totalitario*, era eso, el poder económico y político concentrado en las manos de un dictador en el Estado. El Estado se deificó, en un proceso que Drucker describe con palabras certeras. «El vacío originado por la desaparición de la creencia en la salvación por la fe, fue llenado a mediados del siglo XVII por la aparición de la creencia en la salvación por la sociedad, es decir por un orden social temporal, personificado por un Estado igualmente temporal»<sup>9</sup>. Pero a los profetas de la nueva fe no les interesaba acabar con las idolatrías, sino sustituir un icono por otro, tan infalible e impersonal como el anterior. Propusieron entonces el libre mercado, el juego de las leyes de la oferta y la demanda, para ocupar el sitio del Estado. Es cierto que el poder permanecería concentrado, aunque en otras manos. Pero ese era un asunto de detalle.

Claro está que las cosas no son así y Drucker se encarga otra vez de puntualizarlo. Las situaciones sociales –escribe en el mismo libro– la conducta social y los problemas sociales son demasiado complejos para admitir una *simple respuesta acertada*. Y si, después de todo, pueden llegar a resolverse, tienen siempre varias soluciones y ninguna es completamente acertada. No hay un *único camino*.

Dicho de otra forma. No hay panaceas, remedios universales que curen todos los males. Hay, no cabe duda, una *cierta* dirección de las cosas. Un *cierto* sentido de orientación. Un punto de referencia. Algo así como la luz de un faro, lejos, donde termina el horizonte. Pero, en el mundo real, hay que encontrar soluciones concretas a problemas concretos. Y ese es el punto al que se debe regresar, una vez que el cataclismo pasa y la gente recupera serenidad para

---

<sup>9</sup> Peter Drucker: *Las nuevas realidades*, Sudamericana, 1990.

enfrentar la realidad. Eso es lo que sucede con el tema de la reforma del Estado. La mayoría de las cosas que se dijeron sobre el Estado eran ciertas. Pero ocurre que los problemas que tenemos que resolver no son los que se atribuían a la acción del Estado, sino los que resultan de su ausencia. Por eso es indispensable imaginar el papel del Estado en la economía globalizada, en la sociedad del conocimiento, en la coexistencia con otros actores y protagonistas, en la integración regional. Un Estado democrático, sustentado en un nuevo pacto social. Es, no cabe duda, un Estado diferente, pensado en una lógica distinta a la del pasado. De allí que entienda que no se trata de plantear la restauración del Estado, sino la de proponer su reconstrucción.

Este documento pretende abarcar esa temática en su integridad. Pero sí detenerse en el examen de algunas de las funciones básicas de ese nuevo Estado. En las páginas siguientes me referiré a tres facetas de la acción del Estado. Las que se refieren a la erradicación de la desigualdad y la pobreza; a la regulación de la economía; y a la presencia de los intereses nacionales en el sistema internacional. Es decir, a las funciones de estatales de redistribución, regulación y negociación.

**La función de redistribución.** Se pueden llenar páginas con citas de expertos, instituciones y personalidades que afirman, casi como punto de doctrina, que el mercado, librado a sí mismo, no resuelve los problemas de concentración del poder y la riqueza. Los agrava. ¡Más aún, que los niveles a los que está llegando esa concentración desafían la imaginación más desbocada. Y respaldan sus aseveraciones con citas como las del Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano, de 1996, que señala que *los activos de 358 personas superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45% de la población mundial*. El Talón de Aquiles de las reformas estructurales, tal como se han aplicado en América Latina desde los años 80, se ubica precisamente en la distribución inequitativa del ingreso; en la persistencia y en algunos casos la expansión de sectores de marginalidad y pobreza; en las grandes dificultades de las regiones y municipios relegados de la región para recoger los frutos del proceso de descentralización y en la creciente desigualdad e inequidad de los sistemas de educación recientemente introducidos.

Y recordaremos también que esa Situación no es solo una consecuencia incómoda pero tolerable del nuevo modelo de desarrollo. Que afecta al conjunto de la sociedad y que limita también las posibilidades de mayor crecimiento y bienestar de los sectores más modernos. Aunque es cierto que los marginados no son parte del mercado, no son funcionales al proceso de acumulación productiva y han sido virtualmente excluidos de toda forma de participación en la vida social, de allí no puede desprenderse que su suerte no interesa al resto de la sociedad y que su destino bien puede encomendarse a la Madre Teresa u otra organización filantrópica. La competitividad de una empresa y la productividad de una nación son sistémicas, dependen de la reserva de

recursos humanos, financieros y naturales disponibles en esa sociedad y de la forma como se los utiliza.

Esa tarea, la de velar por la productividad del conjunto, la de apoyar a los que tienen éxito y la socorrer a los que pueden quedar fuera de la competencia, es la responsabilidad de la organización política de la sociedad. Es decir del Estado. No excluye la acción de todos los otros actores de la vida social, Iglesia, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales. Por el contrario, articula y proyecta esos esfuerzos en la dirección que sociedad define, por su voto y participación directa.

Esa es, en esencia, la *función de redistribución*. Captar una parte del excedente y encausarlo allí donde más se lo necesita, donde guiado por criterios de el excedente de rentabilidad y lucro de corto plazo no llegaría. Es el procedimiento a través d cual se transfiere a los sectores sociales rezagados una parte d los grupos de mayores ingresos. La política fiscal es el mecanismo clásico de la función de redistribución. Capta el excedente a través de impuestos y lo transfiere a los sectores necesitados, en servicios públicos, obras sociales o subsidios directos. Diversos especialistas han tratado el tema, pero probablemente el enfoque del *federalismo fiscal* de Richard Musgrave<sup>10</sup> sea el de mayor aceptación.

Hubo un momento, es cierto, en que la redistribución se entendía de manera mucho más radical, como la confiscación de la propiedad privada y la propiedad colectiva de todos los medios de producción, para asegurar equidad y oportunidades semejantes a toda la sociedad. En versiones mas moderadas de capitalismo de Estado, se utilizó el empleo público, tanto en la administración gubernamental como en las empresas del Estado, como mecanismo de redistribución, con los resultados que son conocidos. La función de redistribución del Estado es ahora más limitada. Se concreta al empleo inteligente de la política fiscal para captar una parte del excedente. En el tiempo de la transferencia instantánea de recursos, la política tributaria tiene que conocer el límite al que puede llegar sin provocar la fuga de los recursos financieros y tecnológicos en los que descansa el proceso productivo nacional. Pero tampoco puede sentirse paralizada por el temor o por la presión de sectores de interés. Debe administrarse con flexibilidad y eficiencia. Pero es evidente que hay en América Latina un importante espacio de acción en esta materia, como lo demuestran los altos índices de evasión tributaria, las limitaciones notorias de su cobertura y el hecho de que los ingresos tributarios de la región son comparativamente inferiores a la presión tributaria de los países industrializados. La política tributaria no puede fallar ni por exceso ni por

---

<sup>10</sup> Eduardo Wiesner recuerda que el concepto de «federalismo fiscal» fue refinado por Richard Musgrave y contempla una división tripartita del sector público, desde el punto de vista fiscal, en la cual el gobierno central debe cumplir la función de estabilización y encargarse de la tarea de redistribución, para impedir que se ensanche la brecha entre regiones y comunidades. E. Wiesner: *Progreso Económico y Social. Informe*, BID, 1994.

defecto. Ni debe gravar de tal manera al productor que termine por frenar el proceso de desarrollo ni agravar el cuadro de conflictividad social, en su ausencia o insuficiencia. El *como* ejecutar esta política forma, por eso, parte del arte de la gestión pública y depende de las circunstancias concretas de cada país.

El mecanismo de redistribución tiene que dirigirse ahora, de manera casi exclusiva, a la tarea de formación de recursos humanos, particularmente a la creación de una fuerza de trabajo con una sólida base de conocimiento matemáticos y científicos y la capacidad de comunicarse efectivamente. Se requieren «más recursos del gobierno central dirigidos a la educación, a programas altamente focalizados encaminados a mejorar la preparación y entrenamiento de los maestros previa a su entrada en el servicio; a la oferta de servicios de entrenamiento y actualización para administradores y maestros; al desarrollo del currículum, al establecimiento de pautas más altas de calidad educativa y al establecimiento de centros regionales o nacionales de evaluación de la producción de los estudiantes y de los establecimientos educativos», tal como lo sugieren quienes saben del tema<sup>11</sup>.

Pero, sobre todo, el compromiso del gobierno central debe priorizar la transferencia de recursos a las escuelas y regiones más pobres. Esa es la manera de reducir la desigualdad y de mejorar la calidad del sistema educativo en su conjunto. Los objetivos que hoy se le asignan son más ambiciosos que los del pasado. Ya no se trata solamente de asegurar la cobertura universal y gratuita del sistema educativo –en la que se ha avanzado mucho, aunque falta por hacer sino en la de ofrecer servicios de educación de mucha mejor calidad. Esa es, además, la forma efectiva de preparar a las sociedades latinoamericanas para ganar un espacio en la nueva economía del conocimiento. Sumaría a esa misión del Estado, a mi juicio prioritaria sobre cualquier otra, otras tareas por cierto en las que su acción de redistribución es indispensable y que ya se han mencionado antes en este trabajo, como el apoyo a los gobiernos locales de los municipios y regiones más atrasadas, la construcción de una infraestructura física básica de energía, comunicaciones y transportes, la atención de los servicios de saneamiento ambiental y de salud preventiva primaria a los sectores menos favorecidos de la población.

**La función de regulación.** El Estado, en América Latina y prácticamente en todas partes, está dejando de producir directamente bienes y servicios. Las empresas públicas se transfieren a la iniciativa privada. Aun en los casos en los que se las conserve en poder del Estado –como en la industria petrolera en Brasil, México, Colombia o Venezuela– no se menciona la posibilidad de expandirlas. No obstante, cuando el ciudadano se siente insatisfecho por la calidad o por las condiciones de un bien o de un servicio adquirido del sector privado, transmite su reclamo al gobierno, como un reflejo natural, ya sea de

---

<sup>11</sup> M. Camoy y C. de Moura Castro: ob. cit.

manera directa o por intermedio de sus representantes políticos. Eso es así, porque el Estado continúa con la responsabilidad de vigilar la calidad de los bienes y servicios producidos por el sector privado y las condiciones en las que llegan al consumidor. Mas aún, el Estado sigue siendo responsable de la política económica. El libre juego de las fuerzas del mercado quiere decir que la actividad económica debe recibir un mínimo de distorsiones políticas, pero no ha implicado nunca la inexistencia del Estado. Por el contrario, ha requerido siempre una autoridad reconocida por todos que determine la naturaleza del juego, establezca las reglas de competencia, dirima las controversias. Y esa autoridad, de manera indiscutible, es el Estado. Los gobiernos se eligen para eso. Para dictar leyes e imponer regulaciones. Y para sancionar a los que no las cumplan. Los juristas dicen que *el Estado tiene el monopolio de las competencias*. Si renuncia a ellas o no las ejerce, deja de existir.

Esa función legislativa se conoce con el nombre de función regulatoria, cuando se refiere al marco jurídico en el que deben operar las antiguas empresas públicas o, mejor dicho, los sectores privatizados. Es el medio que utiliza el Estado, no como el proveedor sino como el regulador de los servicios, para controlar su calidad mucho más efectivamente y para asegurar mejores niveles de fiscalización por la ciudadanía. Por eso, la *función regulatoria* adquiere importancia decisiva en la nueva economía, como consecuencia de la masiva transferencia de monopolios públicos, en los grandes servicios de energía, telecomunicaciones y transportes, a enormes corporaciones transnacionales, dentro del proceso de privatización que los países de América Latina llevan a la práctica, con distintas modalidades. El marco regulatorio define el contexto en el que deben actuar esas empresas y tiene, desde luego, impacto crucial tanto desde el punto de vista económico cuanto del político y social. Existe consenso entre los expertos que los procesos de privatización regional han descuidado el marco regulatorio, con excepción del acordado al sector eléctrico en Chile, Argentina y Perú. De allí la trascendencia del ejercicio de la función regulatoria.

Como era de esperarse, el Estado regulaba poco o mal sus propios monopolios cuando retenía las empresas productoras de bienes o servicios. Se limitaba a explotar el mercado cautivo. Pero se trataba de mercados cerrados. En la economía abierta, los bienes y servicios producidos por el sector privado deben ser competitivos, a riesgo de dañar la productividad de las otras actividades. Si no hay energía barata, transportes eficientes, comunicaciones de buena calidad, los inversionistas escogerán otras localizaciones o presionarán por formas de protección de sus mercados. Por eso mismo, el principal objetivo del sistema regulatorio debería ser el de promover la competencia en los sectores privatizados, para mejorar la eficiencia del conjunto de la economía. Sin embargo, las empresas privatizadas pugnan por un sistema desregulado o subregulado, en el que se conserven las condiciones de las que disfrutaban los monopolios estatales, con privilegios especiales y mercados cautivos. De esa manera, en la práctica, se mantendría el proteccionismo que tanto se criticó a la empresa pública. Como en muchas otras cosas, la clave estará en el equilibrio



con el que el Estado ejerza la facultad regulatoria, para crear condiciones efectivas de competencia –que eliminen de raíz la posibilidad de crear mercados cautivos y atrasados–, para garantizar el cuidado del entorno ecológico, proteger los intereses de los consumidores, pero, sobre todo, establecer las modalidades de la vinculación efectiva de esas empresas con las prioridades del desarrollo nacional. Hamish McRae, lo explica de manera muy clara. «Una regulación mal concebida –dice– acarrea costos, así como los ocasiona la falta de una adecuada regulación. Las fallas regulatorias operan en las dos direcciones y es muy fácil mostrar ejemplos de pérdidas producto tanto de la sub-regulación como de los costos de la sobre-regulación»<sup>12</sup>.

Un segundo tema, importante como el anterior, es el referido a la debilidad estructural del Estado de muchos países de América Latina, para crear un mecanismo institucional apropiado para regular el comportamiento de los sectores en los que operarán las empresas privatizadas. La desproporción entre los recursos –financieros y técnicos– con los que cuentan las empresas, ligadas a gigantescos consorcios internacionales y los que disponen los organismos nacionales es inmensa y puede dañar, de manera irreparable, la posibilidad real de ejercer la capacidad regulatoria. Por eso, tiene que asumirse la necesidad de dotar de los medios indispensables al aparato institucional encargado de la regulación, para asegurar su independencia efectiva de las empresas a las que debe supervigilar y afirmar su dependencia directa del Estado nacional.

### La función de negociación

La negociación, en representación del interés nacional, es otra de las competencias estatales que adquiere relevancia a la luz de los cambios en el sistema internacional. Se ha escrito mucho sobre el modo como el proceso de globalización ha modificado las características básicas del Estado nacional, la medida en que ha limitado el ejercicio de sus competencias tradicionales y la forma como el propio concepto de soberanía nacional ha sufrido cambios. En el mismo orden de ideas, son numerosos los trabajos que describen el alcance de los procesos de descentralización y sus consecuencias sobre las facultades del Estado central. Sin embargo, nadie ha puesto en duda la vigencia de la nación, núcleo básico de ese Estado. Todo indica, por el contrario, que las comunidades nacionales buscan instintivamente el fortalecimiento de su identidad cultural y política para subsistir y competir en el mundo globalizado.

Es decir, aunque se modifique la estructura del sistema internacional y aparezcan nuevos actores, esa organización continuará siendo *inter-nacional*, una forma de relacionamiento en la que las unidades continuarán siendo las naciones, por lo menos en el futuro previsible. Y tendrá que existir una organización que represente el interés de esa comunidad. No hay señales de

---

<sup>12</sup> Hamish McRae: *The world in 2020*, Harvard Business School Press, Boston, 1994.

que el Estado deje de ser el canal lógico de esa representación, Pueden cambiar las modalidades e inclusive las competencias en el ejercicio de esa representación, pero no pareciera que su esencia se vaya a modificar.

Esa interpretación y representación del interés nacional es tanto externa, en el relacionamiento con otros actores internacionales, como interna, en la vinculación de la nación, a través del Estado, con actores externos que decidan instalarse en su territorio. El ejemplo más próximo al análisis es, por cierto, el de las corporaciones transnacionales, cuyos objetivos estratégicos, modalidades de acción, escalas de operación y dimensión temporal, son, por definición, distintos a los del Estado nacional. No incompatibles, distintos. Por eso, el Estado tiene dos responsabilidades: interpretar y definir el interés nacional, por un lado. Negociar su compatibilidad con el interés estratégico del inversionista extranjero, por otro. No se trata de ejercer el imperio del poder político, pura y simplemente, sino de acordar los términos del relacionamiento, para compatibilizar estrategias diferentes, que obedecen a distintos intereses y circunstancias. Lo que no se puede hacer –sin correr graves riesgos– es subordinarse a una opción estratégica ajena al interés nacional.

### La reforma del sistema político

**El cambio en las condiciones objetivas.** La década de los 80 marca una línea divisoria de las aguas en más de un sentido. Se recordará como la década perdida en el plano económico. por la espantosa crisis que siguió al colapso de los precios de las materias primas y a la explosión de la deuda externa. Fue, también, la década de la *restauración democrática*, en la mayoría de los países de América Latina. A la vez, algo importante y profundo estaba ocurriendo en los cimientos del sistema político latinoamericano, mas allá del restablecimiento de los gobiernos elegidos popularmente.

En los países industrializados, la transformación radical del sistema económico y político, marcaba el fin de la polarización de clases entre capitalistas y proletarios, característica de la sociedad industrial. La sociedad del conocimiento, basada en el dominio de la información, implica una nueva división de clases, que hace más compleja y dispersa la organización tradicional de la sociedad. La economía de servicios y el individualismo sustituyen a) a fábrica, que reunía a los trabajadores alrededor de un espacio común y que los organizaba alrededor de objetivos compartidos. La fábrica transformaba al obrero y le daba conciencia de su condición de clase y de su rol en la sociedad.

La estructura de la sociedad contemporánea comienza a ser diferente. Drucker<sup>13</sup> adelanta una nueva hipótesis sobre la naturaleza de la especialización del trabajo en la sociedad del conocimiento, en los países industrializados:

---

<sup>13</sup> Peter F. Drucker: *Post-capitalist society*, Harper Bussines, Nueva York, 1993.

El recurso económico básico –*los medios de producción*– ya no es más el capital ni los recursos naturales ni el trabajo, Es y será el conocimiento. El valor se crea ahora por la *productividad* y la *innovación*, ambas aplicaciones del conocimiento al trabajo. Los grupos sociales líderes de la sociedad del conocimiento serán los *trabajadores del conocimiento*– ejecutivos del conocimiento que saben cómo destinar el conocimiento al uso productivo, tal como los capitalistas saben cómo destinar el capital al uso productivo, Profesionales del conocimiento. Empleados del conocimiento. Pero, a diferencia de los empleados bajo el capitalismo, ellos poseerán tanto los *medios de producción* como los *instrumentos de producción* –los primeros a través de los fondos de pensiones, que están emergiendo rápidamente como los únicos reales propietarios; los segundos porque los trabajadores del conocimiento poseen su propio conocimiento y pueden llevarlo consigo dondequiera que vayan.

La situación de América Latina es diferente. En realidad, nunca llegó a ser plenamente una sociedad industrial. Solo en pocos países latinoamericanos la producción de manufacturas alcanzó nivel dominante en la estructura económica y, aún así, muy recientemente, de manera parcial y localizada en algunas regiones. Su proyección sobre la estructura social fue limitada y, en consecuencia, tampoco existieron partidos de clase, propiamente dichos. Los partidos nacionalistas, fundados en el concepto de la alianza de clases, fueron el principal protagonista del sistema político regional en los últimos cincuenta años. Unir la nación contra los enemigos externos era su postulado ideológico básico. Propugnaban, en consecuencia, la independencia económica, la protección del mercado interno y una estrategia de desarrollo hacia dentro. Los economistas le pusieron más tarde un rótulo: industrialización en base a la sustitución de importaciones. El ajuste estructural de la década pasada modifica ese escenario. La apertura comercial y la liberación financiera eliminan la protección del mercado interno y arrasan los cimientos de la ideología nacionalista. La lógica ahora prevaleciente es esencialmente internacionalista. La economía mixta, basada en el control del Estado, con la presencia hegemónica de las empresas públicas, deja el campo a la economía de mercado, dominada por el protagonismo del sector privado, vinculado a las corporaciones transnacionales. Pero, además, el desmoronamiento del campo socialista y el fin de la guerra fría eliminan de un plumazo la hipótesis de la transformación revolucionaria.

Así pues, las condiciones objetivas y subjetivas en las que descansa el sistema político latinoamericano se han modificado de forma radical e irreversible. Por eso es tan impropio hablar de restauración democrática, cuando en realidad se trata de construir un nuevo sistema democrático, distinto en su esencia y fundamentos al que existió en la región, a principios de siglo, precediendo al ciclo nacionalista y populista. Ese cambio explica, también, la presencia de nuevos actores en el tablado y la descomposición del sistema político de América Latina.

**Los nuevos actores.** Han aparecido nuevos actores en el escenario político. Los medios de comunicación se cuentan desde luego entre los protagonistas más significativos. Influyen de manera decisiva en la priorización de los temas

de la coyuntura nacional, ya que pueden orientar el debate en una u otra dirección, por su capacidad para definir lo que es importante y para relegar los asuntos que, a su juicio, no despiertan interés. Los medios pueden crear corrientes de opinión y canalizarlas en una determinada dirección. La televisión con su alcance masivo y la prensa con su influencia en los grupos de poder y de presión. Son, en consecuencia, un poder político real que ha sustituido a los partidos, en la práctica, en la intermediación de la demanda ciudadana al Estado. Carecen sin embargo, por su propia naturaleza, de visión estratégica, ya que se concentran en la información y en el análisis de la noticia. Y, por esta razón, nunca sustituirán a los partidos como medios de estructuración de alternativas políticas nacionales.

La reforma del Estado y, especialmente, el proceso de privatización han multiplicado la fuerza política de los empresarios y grupos económicos, acumulando poder en sus manos, particularmente en las de las grandes corporaciones extranjeras que compraron las empresas públicas. Por regla general, esos grupos han actuado con prudencia, tratando de mantenerse distantes de las pugnas políticas internas, por el momento. En el futuro probablemente operarán como un grupo de presión tradicional, con influencia en la mayoría de los partidos, antes que como un centro de acción política propiamente dicho. A su vez, los partidos continuarán midiendo la naturaleza de sus relaciones con este eje de poder real, de manera que no los acerque demasiado a los empresarios –lo que podría perjudicar su convocatoria electoral– ni los aleje tanto que les presente problemas en la gestión de gobierno.

La sociedad civil –es decir, las diferentes organizaciones de la sociedad, que no se proponen la toma del poder político y no tienen fines de lucro– se consideraron hasta poco tiempo como un apéndice del sistema político. Sus intereses o sus planteos debían canalizarse a través de los partidos, para que pudieran escucharse. La concurrencia de la gran crisis de los años 80 –que obligó a la gente a tomar los problemas en sus propias manos– y la expansión de los nuevos medios de comunicación –que le abrió oportunidades desconocidas de relacionamiento y de estructuración– creó las condiciones para el brote de una multitud de organizaciones sociales, representantes de muy diversos intereses, que decidieron plantear sus demandas directamente al Estado, sin la intermediación del sistema partidario. Estos grupos –juntas vecinales, organizaciones campesinas, mujeres, jóvenes, ecologistas, ancianos, deportistas, artistas, para mencionar algunos– han ocupado un espacio y ganado un nivel de independencia, que no están dispuestos a ceder. Por el contrario, procurarán ampliarlo, como se demuestra en la propuesta de eliminar el requisito de la intermediación partidaria para la conformación de los gobiernos locales.

Desde luego, también se ha modificado o se está modificando la función de los tradicionales grupos de presión política. El rol de los sindicatos como

vanguardia revolucionaria del proletariado se ha debilitado, en la medida en que se han postergado, de manera indefinida, las perspectivas de una insurgencia popular, de contenido socialista, por lo menos en la forma conocida. Se nota, por otro lado, la presencia de nuevos centros de poder sindical que procuran sustituir al antiguo núcleo de trabajadores, que constituían la columna vertebral de las centrales obreras. En efecto, los representantes de los trabajadores de los nuevos sectores productivos e informales reclaman una mayor presencia y peso en las decisiones sindicales. En varios países, La Iglesia fue factor fundamental de la transición democrática, como centro de resistencia y articulación. Como era lógico y previsible, sin embargo, la demanda de la actuación de la Iglesia como mediadora en los conflictos políticos y sociales de la nación, ha disminuido en la medida en que se afirma el funcionamiento de las instituciones del sistema democrático. Además, la Iglesia Católica tiene ante sí la tarea de enfrentar la competencia de las nuevas iglesias protestantes, que utilizan técnicas de mercadeo empresarial en su prédica religiosa. Lentamente, las fuerzas armadas de la región, han retornado a su función constitucional clásica y han limitado su influencia a los temas de su interés directo, relacionados con la seguridad interna y externa.

En el conjunto, los grupos tradicionales de presión han cedido espacios frente a la acción de los medios de comunicación, los nuevos empresarios y la sociedad civil.

**La crisis del sistema político.** La descalificación de lo político es un fenómeno universal. Tiene que ver con el gigantesco proceso de cambio del sistema productivo, de los valores y las pautas de conducta de la sociedad y de la organización y naturaleza del Estado, que ha producido una nueva división del trabajo entre gobierno, los empresarios y la sociedad civil, que ya se ha mencionado antes.

En ese nuevo escenario, la función de intermediación de los partidos políticos –o, si se prefiere, el monopolio de la intermediación– se ha desnaturalizado y está comprometida. Cada vez más, los partidos comienzan a verse como muros que se interponen entre el Estado y la sociedad, antes que como puentes que los ponen en contacto. Crece la sensación de que los partidos se interesan mucho más en el Estado antes que en la sociedad, como si toda su atención estuviera concentrada en *cómo* llegar al poder, antes que en preguntarse *para qué*. Y, en consecuencia, la sociedad se aleja de los partidos y busca sus propios canales de relación con el Estado. Los partidos, a su vez, se cierran sobre sí mismos, ponen candados en las puertas del sistema y se proclaman como una clase diferente. La *clase política*. «Una clase política que no tendría otro objetivo que su propio poder y a veces, incluso, el enriquecimiento personal de sus miembros» y que pondría en peligro a la propia democracia, ya que la democracia puede ser destruida «desde ella misma, por el control ejercido sobre el poder por las oligarquías o por partidos que acumulan recursos

económicos o políticos para imponer su elección a ciudadanos reducidos al papel de electores», en la angustiosa formulación de Touraine<sup>14</sup>.

Al mismo tiempo, su función de representación también se encuentra seriamente debilitada, Su vinculación con la opinión pública es cada vez más conflictiva. Es como si los partidos se estuvieran convirtiendo en sectas cerradas, en logias de intereses, en una nueva Rosca, para usar la expresión consagrada en la tradición boliviana. En esa medida, los acuerdos políticos, elemento central de la gobernabilidad, se juzgan crecientemente como si se tratara de componendas entre grupos interesados en conservar sus privilegios. Los resultados de la encuesta de Seguridad Humana de Bolivia muestran, con escaso margen de duda, que los medios de comunicación, los sindicatos, las juntas de vecinos y la Iglesia, tienen niveles de representatividad mucho más altos que el Congreso, los partidos políticos, la justicia y la Presidencia de la República y que la propia legitimidad de la representación de los partidos está abiertamente cuestionada.

Desde luego, la corrupción es el gran factor de desprestigio del sistema. La magnitud y gravedad de la percepción que la población tiene de la corrupción del sistema político es verdaderamente alarmante. Al tenor de los datos que contiene la encuesta de Seguridad Humana, ya mencionada, el 91% de los entrevistados considera que los partidos políticos son corruptos; el 81 % el Poder Ejecutivo; el 77% el Parlamento; el 76% el Poder Judicial; el 70% las Fuerzas Armadas y el 64% los sindicatos. Una mayoría aplastante, el 73%, considera que la corrupción política es peor que la de hace diez años<sup>15</sup>.

Por cierto, se puede argumentar que la corrupción es un fenómeno social. Que alcanza por igual a Políticos, funcionarios públicos, empresarios, jueces, policías y hasta sacerdotes. Pero tiene que subrayarse que la de los partidos es particularmente grave porque corrompe las propias instituciones creadas para combatir el delito. Si el Congreso, la judicatura y la Policía son corruptos, la sociedad está indefensa e inerme. Y esa corrupción se convierte, en consecuencia, en factor de atraso económico, de conflictividad social y de inestabilidad política. Y, como se ha visto, la ciudadanía tiene una idea muy precisa de lo que está pasando.

Todos los días, la prensa y los informativos de radio y televisión bombardean literalmente a la población, sin descanso, con las noticias de la corrupción de los políticos, en todas las latitudes. La clave del problema se encuentra en la naturaleza del sistema electoral –que demanda grandes recursos– y en el mecanismo de financiamiento de los partidos. El costo de las elecciones presidenciales en Bolivia debe fluctuar entre 20 a 30 millones de dólares, que divididos entre el número de habitantes, significa de 2 a 3 dólares por habitante, una inversión semejante a la del proceso electoral de Estados Unidos, sin

<sup>14</sup> Alain Touraine: *¿Que es la democracia?*, ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1994.

<sup>15</sup> Pronagob / Ildis / PNUD: ob. cit.

considerar la diferencia abismal en el ingreso per cápita. Eso quiere decir que, en términos relativos, las elecciones en un país de menor desarrollo como Bolivia tienen un costo semejante o superior al de un país industrializado.

Para afrontar esos gastos, los partidos deben cerrar los ojos ante la fuente de los recursos con los que financian sus campañas, o se ven forzados a utilizar abiertamente el tráfico de influencias para capitalizar el partido y, en muchas ocasiones, a sus dirigentes. Así, por esa vía, la actividad política se ha mercantilizado en extremo. Ya no importan las ideas, las propuestas, los sueños de los candidatos. Lo que interesa es pagar los comerciales de televisión y radio, de 30 segundos, sin sustancia, destinados apenas a denigrar al adversario y a vender la imagen de un candidato sonriente, con la aurora despuntando en el horizonte y el *An die Freude* de Schiller como fondo musical.

Es esa la razón por la que Touraine piensa que la corrupción más peligrosa para la democracia es la que ha permitido a los partidos políticos acumular recursos tan considerables y tan independientes de la contribución voluntaria de sus miembros que les permiten elegir a los candidatos y asegurar el éxito de cierto número de ellos, riéndose de este modo del principio de libre elección de los dirigentes por los elegidos. Y es que –y estas son palabras de Ronald Dworkin «cuando la política necesita dinero desesperadamente y el dinero busca influencia política desesperadamente, el dinero y la política no pueden mantenerse alejados»<sup>16</sup>. Tal vez Galtung tenga efectivamente razón y éste sea el tiempo de los mercaderes. Por eso el lenguaje de la política es el del dinero y la corrupción su instrumento natural de acción. Así, por esos caminos, no es impensable que en realidad lleguemos al *mercado de la democracia*, en el que el la voluntad popular se comercie, transe y venda.

La conclusión que se desprende del cuadro descrito es que el propio proceso democrático puede verse amenazado por la peligrosa pérdida de representatividad y legitimidad de los partidos políticos. En ese contexto, los defectos tradicionales de la política latinoamericana –el clientelismo, el incumplimiento de las promesas electorales, la falta de consistencia ideológica, el pragmatismo lindante en el oportunismo– se recuerdan como pecados veniales. casi con nostalgia.

**La reforma del sistema político.** Sin embargo, no hay democracia sin partidos y sin actores propiamente políticos. Ese es casi un axioma, que nadie niega, ya que sin ellos es imposible hablar en serio de democracia representativa. Los partidos son esenciales para agrupar a la sociedad. Para agregar y organizar las demandas procedentes de individuos y sectores de la vida social muy diversos, agregación sin la cual no se puede decir que exista representatividad. Los partidos son necesarios para mantener y fortalecer la identidad nacional, por encima de las fragmentaciones localistas y de las presiones externas. Para

---

<sup>16</sup> Ronald Dworkin «The curse of american politics» en *The New York Review of Books*, 7/10/96.

oponer contrapesos sociales a los poderes económicos. Y son irremplazables en la responsabilidad de ofrecer una visión del destino común. Y en los tiempos que corren la importancia de los partidos es todavía mayor que la que tenía antes, En sus manos está ahora la responsabilidad de dirigir un nuevo Estado, mucho más complejo que el anterior, en un peligroso escenario de reorganización territorial y de fragmentación social interna, a la cual se debe agregar un marco internacional extremadamente competitivo y exigente.

Pero, para que cumplan esa tarea, tienen que cambiar. Lo que la gente plantea y lo que la sociedad necesita es que los partidos y los políticos cambien sus pautas de conductas, sus estructuras internas y sus métodos operativos. Entonces tendrá sentido hablar de los otros cambios. Esa es, claramente, la orientación de la ciudadanía. En la encuesta antes mencionada, el 53% de los entrevistados considera que son los políticos los que deben cambiar y un 12% adicional señala que deben hacerlo los partidos. Se observará, obviamente, que el sentido de esa afirmación no es que *estos* políticos o partidos se cambien por otros, sino que *todos* modifiquen sus pautas de comportamiento. No se exagera, en consecuencia, cuando se expresa que la legitimidad del sistema político depende ahora de su reforma y de su transformación. Si la pérdida de legitimidad continúa, los partidos no podrán asegurar gobernabilidad y la reforma del Estado será incompleta o, aún peor, inútil, si su principal instrumento –el partido– deja de ser funcional al proceso. Son diversos los temas que debe abarcar la reforma del sistema político; allí deben estar los relativos al régimen democrático de los partidos; la transparencia del financiamiento de las organizaciones políticas; la responsabilidad jurídica de los dirigentes; el monopolio de la representación e intermediación política de los partidos; la responsabilidad de las funciones.