

# Democracia y justicia social: ¿conexión necesaria o potencial por realizar?\*

ENRIQUE PROVENCIO

En los últimos años han proliferado los ensayos que dan cuenta del pasmo de Occidente con su victoria ante el desplome de la URSS y su bloque de naciones. No pocos estudios afirman que la crisis del Estado de bienestar, la persistencia de bajos niveles de crecimiento, las emergentes insuficiencias de la propuesta neoliberal sin relevos a la vista, y las crecientes desigualdades en los países ricos, han convertido este pasmo en un trastocamiento de las corrientes de pensamiento.

En este sentido, Jean Daniel afirma que se ha perdido el *bienestar intelectual* que ha estado presente aun en momentos de grandes rupturas y convulsiones, ya que se sustenta en «un mínimo de certidumbres que procuran equilibrio al pensamiento, una clara visión del mundo, la adhesión a una estructura de sociedad, la apreciación de lo que el combate pone en juego». <sup>1</sup> Un claro indicador de este fenómeno es la impresionante pérdida de la capacidad de prever, de previsibilidad ante los acontecimientos de los últimos años.

Una fisura de este trastocamiento de certidumbres se encuentra en las visiones sobre la aparente paradoja entre procesos democratizadores y crecientes niveles de desigualdad. Al abordar este problema no incursionamos en un terreno poco explorado, pero sí muy accidentado en cuanto los enfoques resultan insuficientes y las experiencias nacionales no permiten definir relaciones y tendencias claras.

Una amplia gama de estudios asume la premisa de que la democracia política es un fin en sí mismo, por tanto, se distancian de otros análisis que invocan a la *democracia social* para descalificar o relativizar los avances en el sistema de partidos, en los medios de comunicación y en el ejercicio efectivo de los derechos políticos básicos.

Buena parte de estos estudios con carácter empírico, coinciden en que «la emergencia de cambios políticos que permiten avances democráticos no siempre está asociada favorablemente, en ocasiones ni siquiera en periodos largos, con redistribuciones o reducciones de la pobreza». <sup>2</sup> Esta apreciación general, se revela

---

\* Este trabajo tiene como punto de partida mi artículo «La incierta relación entre desarrollo y democracia», citado más adelante. Agradezco los comentarios de Alejandro Mohar, Francisco Pamplona y Rosalba Carrasco.

como un corolario de estudios previos a la «oleada» democratizadora, donde se concluía que no existe una relación *necesaria* entre democracia y desarrollo.<sup>3</sup>

En años recientes el debate se ha enriquecido al incorporar aportes conceptuales y abordar con mayor profundidad las tendencias y procesos específicos que *acompañan* a los avances democratizadores y a los mismos fenómenos de creciente desigualdad. En forma esquemática se revisan estas tendencias y procesos con el ánimo de enfatizar que se necesita *calificar* los cambios democráticos y ubicar en una nueva perspectiva el factor redistributivo/regresivo en el desempeño de las economías, para poder ponderar las potencialidades de interacción entre democracia y equidad.

### Las herencias del Estado de bienestar

El ya largo debate sobre el *agotamiento* del Estado de bienestar se adentra en el análisis de dos tendencias en curso en los países más desarrollados, que en los últimos años se han revelado con mayor crudeza: la primera se refiere a la ampliada asimetría de los ritmos de crecimiento de la producción y la productividad frente al comportamiento de las tasas de empleo. Esta tendencia, profusamente documentada en los informes del Banco Mundial, se puede detectar con diferentes intensidades en las economías latinoamericanas. Sin embargo, la mayoría de ellas han pasado en los últimos años por severos periodos de ajuste y cambios estructurales que no permiten ponderar si su asimilación a los procesos de globalización e internacionalización, también se caracterizará por esta creciente disparidad entre producción/productividad y empleo.

Arne Daniels<sup>4</sup> considera que la «escasez de empleos en las naciones industrializadas amenaza con convertirse en el problema económico decisivo de los noventa. En Europa, Australia y Nueva Zelanda, el desempleo está rompiendo todos los récords. Estados Unidos ha enfrentado el problema de la “recuperación de los sin trabajo” —lo que implica un mejor cuadro económico mas no nuevos empleos». El mismo autor cita la previsión de la OCDE para 1995: en sus 24 países miembros se quedarán sin empleo 36 millones de personas.

Esta tendencia que representa un claro factor de desigualdad coincide en el tiempo con la denominada crisis de los partidos políticos tradicionales. Los partidos sufren fenómenos de excesivo pragmatismo político asociado a la pérdida de su perfil ideológico-programático; acelerado desfondamiento regional o nacional; creciente descrédito en los medios de comunicación e inesperados giros en las preferencias electorales. Estos fenómenos se retroalimentan de la ineficacia del Ejecutivo y de la esclerosis en las cámaras legislativas.

Al respecto, Cerroni<sup>5</sup> documenta dos aspectos clave: el primero referido al distanciamiento generado por la contradicción entre la politización de la sociedad/socialización de la política, y la autonomización progresiva del circuito político-burocrático, cuyo núcleo es el Ejecutivo, alimentada por una creciente

profesionalización y especialización de los aparatos. El segundo aspecto resalta que la mayor complejidad de las democracias desarrolladas pone en evidencia que han podido resolver la cuestión puramente cuantitativa de la representación política moderna, pero no la cualitativa. En otras palabras, resuelven el importante problema del mecanismo decisional (*cómo decidir*), pero no el de la calidad de la voluntad política de confeccionar la ley (*qué decidir*). En no pocos países, esta insuficiencia presenta su contraparte en el creciente protagonismo del Ejecutivo en la iniciativa y confección de las leyes.

Estos fenómenos que revelan un debilitamiento de las principales instituciones de la democracia política, se entretajan con factores de desigualdad económica en los países desarrollados, como son el mencionado rezago de las tasas de empleo y la reducción drástica de los programas sociales. El resultado es una faceta nueva del complejo problema de las interacciones reales entre democracia, desarrollo y justicia social.

De aquí que en la agenda política de los países desarrollados adquiera mayor relevancia un tema central: la definición ideológica y programática del centro político y su conquista en términos políticos. Tema que bajo modalidades e intensidades diferentes también está presente en los países latinoamericanos.

Gustavo Gordillo<sup>6</sup> aventura un planteamiento propositivo:

[...] el esquema ideológico de la guerra fría, donde el centro es la distancia política frente a la derecha y frente a la izquierda, resulta totalmente anacrónico. En cuanto a las propuestas que tienden a definir el actual escenario político a través de la contradicción democracia-autoritarismo, también resultan inoperantes debido a la difuminación de fronteras ideológicas [...] La elaboración ideológica sobre el tema del centro político tiene mayores perspectivas en la convergencia entre el discurso de la democracia y el discurso de la justicia. Así, el centro estaría configurado por una combinación de libertad económica con libertad política que *garantiza como parte constitutiva* la participación ciudadana. Ya que la participación ciudadana es la que regula la combinación de libertad económica con libertad política.

En la mayoría de los países subdesarrollados, particularmente en los latinoamericanos, el denominado proceso de crisis/desmantelamiento relativo del Estado de bienestar, presenta varias aristas diferentes. Entre éstas destacan tres, por ser condicionantes de las vías para un atemperamiento efectivo de la desigualdad.

a) Más que un Estado de bienestar lo que predominaba era un Estado patrimonialista, en gran parte sustentado y acotado por formas corporativas subordinadas. Las diferentes modalidades de corporativismo estatal presentaban como rasgo común su capacidad para monopolizar la política social, lo cual generó —y aún predomina— un factor condicionante del perfil y de las posibilidades de cambio en la distribución del ingreso y en los niveles de acceso a los servicios básicos.

b) La legitimidad de los arreglos institucionales y la misma justificación de los rezagos en democracia política, frecuentemente se sustentaban en reivindicaciones ideológicas y programáticas de justicia social. Los procesos de reforma del Estado y los mismos avances democratizadores han impactado de diversas maneras e intensidades, pero en general, predomina una situación de indefinición —en el circuito estatal y entre los agentes políticos— sobre cómo combinar democracia y justicia social en el medio y largo plazo.

En otras palabras, más allá de intenciones, el componente de equidad está ausente en casi todas las modalidades de los recientes proyectos de modernización. No existen propuestas consensadas y respaldadas institucionalmente, que definan caminos viables para establecer las condiciones que exige un ejercicio real de igualdad en oportunidades sociales. Estos caminos presuponen el despliegue de políticas redistributivas que atemperen los efectos más graves de la desigualdad y eliminen sus causas estructurales.

c) Entre los países latinoamericanos los fenómenos democratizadores de los últimos tres lustros se *entrecruzan* con las largas coyunturas de crisis-ajuste, las mismas que a finales de los ochenta se acompañan de *incipientes* esfuerzos por combinar los procesos de redimensionamiento de los aparatos estatales y lento desmantelamiento de las añejas prácticas patrimonialistas, con reformas en la política social que permitan tanto atemperar los costos sociales de ajustes y cambios estructurales, como perfilar el nuevo papel del Estado en el ámbito de los derechos sociales. El primer propósito debería haber contenido las tendencias a una mayor concentración del ingreso respecto a los estratos de menores recursos. Sin embargo, la evidencia en la mayoría de los países apunta en sentido contrario.<sup>7</sup>

En el debate latinoamericano persiste una nostalgia por nuestros viejos estados patrimonialistas y su gestión populista, que no invoca su retorno pero sí le *pasa la cuenta* de los costos sociales de las reformas, a una supuesta adhesión total al modelo neoliberal. De tal forma que queda explícita una severa crítica al abandono del ideal y de los esfuerzos en favor de la justicia social, e implícitamente queda la pregunta de si valió la pena el cambio de rumbo —y de valores, según los más críticos.

En otras palabras y en relación con el tema de este texto, persiste una crítica de que los procesos de democratización presentan un potencial —cuya realización no es directa ni automática— favorable a los objetivos de justicia social. Sin embargo, este potencial ha sido cancelado por el tipo de modelo económico adoptado, más aún, también han sido cancelados los viejos mecanismos de (re)distribución del ingreso.

En Latinoamérica desde principios de los ochenta, en muchos círculos de académicos y hacedores de política, acostumbrados a una inercia en la que los problemas económicos se enfrentaban asignando al Estado nuevas funciones económicas y ampliando sus áreas y montos de intervención, se pensaba que el

retiro del Estado de algunos de sus ámbitos tradicionales de actividad implicaba necesariamente el caos y la perpetuación de las desigualdades sociales.

El entorno social de la crisis de la década pasada, la «década perdida» de América Latina, en la que los niveles de ingreso por habitante de todos los países se desplomaron y en la que las desigualdades entre grupos sociales crecían considerablemente, confirmaba las previsiones: mayor desigualdad social. Resulta impresionante la colección de evidencias empíricas sobre cómo el abandono de una forma de intervención estatal se traducía en la ampliación de los rezagos de las condiciones de vida de amplios grupos de la población de los países del área. Los reportes de organismos internacionales y de diversos expertos se convirtieron en lacónicos recuentos de cómo se acumulaba el retraso social, pero terminaban siendo estudios esencialmente denunciativos, cada vez menos analíticos.

En ese contexto, durante la segunda mitad de los ochenta, en algunos sectores se avanzó en una reinterpretación teórica, a partir de la creciente certeza de que la recuperación económica y la superación de los enormes deterioros de las condiciones de vida *no habrían de ser resueltos volviendo a esquemas pasados que en buena medida constituyeron factores causales*, sino mediante el diseño de estrategias novedosas adecuadas a las nuevas condiciones económicas y políticas de los países de la región y de su mayor vinculación con el entorno mundial.

Estos esfuerzos han llevado a repensar cuestiones fundamentales como son: el real funcionamiento de los mercados y su potencial; las vías para hacer de la retracción del Estado un *movimiento previo* a la definición de nuevas formas de gestión pública; la imperiosa necesidad de liberar las nuevas potencialidades de distintos agentes económicos y sociales. Esto último implica desasolar y ampliar los canales de participación a la sociedad civil, en una lógica de relación más ciudadana y menos corporativa o gremial. Además, en su relación con el exterior, sobre todo a partir de la crisis de la deuda, se replantea el papel del Estado nacional frente a nuevos circuitos económicos multinacionales.

Así, el debate lejos de terminar, apenas comienza a adentrarse en una etapa más propositiva, donde la aportación más desarrollada es la de CEPAL con su propuesta (actualizada en 1992) de: «Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado». En estos momentos es un imperativo la mayor iniciativa y concreción, sobre todo, porque se enfrenta una coyuntura adversa: la crisis financiera mexicana de finales de 1994 y sus efectos en el resto del continente y en las expectativas de los agentes económicos internacionales, ha revelado con crudeza el factor incertidumbre y los riesgos de las vías adoptadas para impulsar el crecimiento, lo cual alimenta los planteamientos conservadores y el exceso de prudencia en los decisores políticos, poniendo en riesgo reformas de corte social que en otras condiciones presentarían un componente sinérgico con los procesos democratizadores.

## ¿Puede coexistir la democracia con la pobreza extrema?

Entre los cuestionamientos a las perspectivas de los programas de combate a la pobreza extrema, se ha llegado a plantear que de los procesos democratizadores no se puede esperar que deriven necesariamente en una mejor distribución del ingreso, y *tampoco* garantizan mejoras para los pobladores en condiciones de pobreza extrema. Esta afirmación *provoca* varias aclaraciones y replanteamientos:

a) Un componente clave —frecuentemente olvidado— para calificar los procesos democratizadores es la medida en que los derechos formales, que en no pocos países de Latinoamérica tenían el carácter de *autorizados y administrados* por la burocracia estatal, pasan a ser *derechos ejercidos* por toda la población. Sin duda, los cambios recientes en el continente apuntan a una situación de ejercicio efectivo de los derechos civiles básicos, pero su extensión real a *toda* la población es muy cuestionable.

No es necesario documentar las condiciones de marginalidad —y aun de opresión— en que viven amplios grupos sociales, para derivar que permanecen en una situación de mera *igualdad formal* respecto a las libertades básicas. La ausencia de condiciones para un ejercicio real de sus derechos se traduce en que estos grupos no se sienten reflejados en el interés general, en los objetivos nacionales, y lo manifiestan de diversas maneras, como lo muestra la persistencia en su cultura de la pobreza, el rechazo a ciertas políticas o el reciente caso extremo del levantamiento indígena de Chiapas.

En este sentido, ante la afirmación tajante de que la democracia no garantiza vías para eliminar la pobreza extrema, se recurre a una respuesta igualmente polarizadora: sin ciudadanía plena para toda la población —que presupone mínimas condiciones de vida para un efectivo ejercicio de los derechos— no cristalizan las reformas democráticas. Esta respuesta parte y reafirma una concepción donde la superación de la pobreza no se reduce a un problema ético, a un afán de justicia social; también constituye un problema político. La legitimación de un sistema democrático depende de un real y *universal* ejercicio de la ciudadanía.

Esta polarización del debate se ha planteado en términos de que los procesos de modernización económica y aun de democratización, presentan un factor de exclusión (*la sociedad dividida*). Los cuestionamientos al carácter excluyente de las variantes del modelo neoliberal son tema cotidiano; en cambio, en la esfera político-social las críticas están diluidas en varios debates, entre otros los referidos a: i) los avances en el terreno de la democracia representativa se contradicen con los rezagos en materia de democracia directa (en particular, la permanencia de cacicazgos locales y formas corporativas de sometimiento); ii) los monopolios en la interlocución, el predominio del centralismo —a nivel nacional y estatal— y de *lo urbano* en la gestión pública, en la cultura y en los medios de comunicación no permiten que vastos grupos de pobladores se integren a la comunidad nacional y se vean reflejados en la *oferta política* del gobierno y de los partidos políticos.

b) En un artículo anterior<sup>8</sup> se resaltaba la importancia de diferenciar superación de la pobreza extrema y distribución más justa (o justicia distributiva) en relación a la democracia, pues las implicaciones políticas de los dos objetivos son distintas aunque entre ellos puedan existir interacciones. La experiencia de varios países, analizada por Hirschman y otros estudiosos, muestra las dificultades y contradicciones que enfrenta la intención de mantener los dos grandes propósitos de Occidente: democracia consolidada y economía próspera. En los hechos es frecuente que en ciertos momentos sólo se pueda avanzar en una dirección a costa de la otra y, tal vez posteriormente, invertir el proceso para lograr avances en ambos sentidos.

En otras palabras, estas experiencias no apuntan a que lo sacrificable sea la reducción de la pobreza extrema, pero que sí puede serlo la mejor distribución del ingreso o la menor desigualdad. De hecho, la reducción de la pobreza extrema no necesariamente implica una presión fuerte sobre el gasto público, y por tanto no tiene por qué ser factor determinante para la estabilidad fiscal. El combate a la pobreza extrema no tendría por qué convertirse en un factor de desestabilización económica, y en lo político tampoco, al menos no por las tensiones que generan las cargas fiscales altas para financiar el gasto social.

En este sentido, no parece muy correcto derivar directamente de la discusión pobreza extrema - democracia, la preocupación por los problemas de la «gobernabilidad», en su relación con las «sobrecargas» de demandas y su expresión como ampliación de servicios, y menos en condiciones en las cuales las estrategias contra la pobreza extrema se basan no tanto en los altos niveles de gasto público como en su capacidad de inducir o detonar procesos sociales que suponen no sólo el involucramiento de la población sino su aporte directo para financiar una buena proporción de los costos del programa.

c) Las evaluaciones sobre los programas de combate a la pobreza son de lo más variadas y no faltas de exceso retórico, están desde las que los reducen a programas asistenciales promovidos por el Banco Mundial, hasta las versiones que, animadas por los resultados inmediatos, le adjudican al programa un alto potencial para constituirse en el núcleo de la política social. Incorporar un cambio sustancial en el quehacer de las burocracias tradicionales, sobre todo, para abrir una posibilidad real de construir un Estado social con pleno respeto de las libertades ciudadanas.

En estas últimas apreciaciones frecuentemente se reduce el problema de la democracia a prácticas de participación y pluralidad a nivel comunidad y a una mejor relación entre ciudadanía e instituciones de servicios públicos. De aquí que fácilmente se aventure que los programas de combate a la pobreza extrema pueden conformar un puente entre libertad y equidad, y articular gobernabilidad y democracia. En esta sobrevalorización de los avances en términos de partici-

pación comunitaria en la solución de problemas concretos, se cree haber encontrado *la verdadera democracia*, pero se termina jugando en su contra al considerar marginales las reformas pendientes del sistema político.

En contraste con anteriores planteamientos globales que partían de la idea de que la erradicación de la pobreza suponían una democratización, en los recientes programas de combate a la pobreza extrema prevalece una concepción de democracia restringida a la participación de los pobladores en el diseño y ejecución de los proyectos, y de reformas en la gestión pública y en la estructura del gasto limitadas a la elevación de la eficiencia y la focalización de las políticas contra la pobreza y la liberación de más presupuesto para orientarlo hacia ese fin.

En ambos propósitos se pueden documentar efectos positivos en el combate a la pobreza extrema, pero no necesariamente desencadenan avances en la democracia política. Se puede argumentar que los programas sociales que incentivan la participación son proclives a mejorar las condiciones organizativas de los pobres, que a fin de cuentas son el activo más escaso y valioso para romper circuitos locales de pobreza (al incidir en los factores culturales y en los medios de opresión por parte de otros agentes), y cristalizar los avances democráticos en los gobiernos locales.

d) Los trabajos de Amartya Sen reivindican el *valor intrínseco* de la democracia como parte constitutiva de la libertad social de los ciudadanos, pero su mayor aporte se refiere a la conexión *instrumental* entre la democracia y una buena política social y económica. La existencia de esta conexión es clara en el caso de la prevención de las hambrunas, resultado de los *incentivos políticos y ventajas de la información* asociados a un sistema competitivo de partidos y a una prensa libre.<sup>9</sup>

El mismo Sen reconoce que esta efectividad respecto a desastres como las hambrunas, resulta ser muy limitada frente a otros problemas sociales (desnutrición, deterioro social de las zonas urbanas marginadas, discriminación de la mujer, entre otros), cuya gravedad gestada lentamente no se expresa en términos tan dramáticos y en un imperativo de respuesta inmediata por parte del gobierno. Esta limitación no es inamovible, la experiencia de varios sistemas democráticos revela que «lo que realmente se puede lograr por medio de las oportunidades que depara la democracia depende también del uso que de estas oportunidades hagan los partidos políticos y la prensa [...] Los logros de la democracia dependen tanto del marco institucional como del vigor de su funcionamiento real».<sup>10</sup>

### **Democracia, corporativismo y reforma social**

El análisis del factor condicionante que representa el corporativismo estatal para atemperar la desigualdad, requiere profundizarse con la finalidad de documentar la tesis de que mientras los avances democratizadores no deriven en una transformación global y sustancial del sistema de representación de intereses, existen



pocas posibilidades de generar procesos de justicia distributiva y, particularmente, de convertir el combate a la pobreza extrema y a la misma política social en una sólida y efectiva política de Estado.

La importancia de esto último amerita una serie de comentarios sustentados en los planteamientos del documento-propuesta: «Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo» publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a principios de 1992. En este documento se define la *reforma social* como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento; es decir, se trata de incorporar a toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad.

En este sentido, va más allá de esfuerzos por una redistribución inmediata de algunos bienes y acceso a los servicios básicos, se centra en restablecer los compromisos con la comunidad, la universalización de la protección social, *la participación política y el desarrollo de las capacidades que se requieren para asumir responsabilidades*.

Esta propuesta de reforma social presupone que el Estado tenga la capacidad de promover los consensos sociales y políticos, que permitan diseñar y sustentar políticas públicas de largo aliento, que se conviertan en verdaderas *políticas de Estado* que trasciendan el inmediatismo y el corto plazo. Las reformas estructurales, como las inversiones en los seres humanos, tienen resultados positivos incrementales, sin embargo, su efecto acumulado no puede apreciarse en el corto plazo —los beneficios ocurren por etapas— y durante un extenso periodo prevalecen los costos, y se requieren largos plazos para traspasar los umbrales cualitativos que justifican las inversiones. De aquí la importancia de pasar de políticas de gobierno a políticas de Estado que garanticen permanencia a los componentes centrales de la reforma social. Este tránsito presupone:

- La gestación de una amplia concertación entre el gobierno, los protagonistas políticos y gremiales y los agentes y organizaciones de la sociedad civil.
- La cristalización legislativa de los principales acuerdos.
- La profesionalización de la conducción técnica y del servicio civil de los programas sociales.
- La incorporación de las políticas y programas de la reforma social en las negociaciones contractuales con los organismos financieros internacionales.

La propuesta conjunta de BID-PNUD está relacionada con la conformación de condiciones sociales, jurídicas e institucionales de estabilidad y gober-

nabilidad, que hacen posible un proceso sostenido de inversión y crecimiento. Y concluye que *la complejidad de la democracia es cada vez más la posibilidad de definir políticas de Estado que apunten al logro de proyectos nacionales de largo plazo, cuyo logro demanda sacrificios compartidos.*

Retomando el tema del deterioro de la dinámica del corporativismo estatal y de sus esferas de influencia, es importante destacar su doble papel de *elemento explicativo y componente* del proceso de reforma del Estado. De hecho, una de las *ofertas políticas* de este proceso es terminar con la creciente exclusión de amplios grupos sociales —no encuadrados en los circuitos corporativos— de los beneficios de la política social. Sin embargo, el sesgo excluyente del corporativismo estatal presenta sus mejores cimientos en la ausencia o falta de consolidación de un sistema de partidos, y en una gestión pública autoritaria, centralista, clientelar y de escasa fiscalización pública.

En los trabajos de Schmitter<sup>11</sup> respaldados en un extenso análisis de las experiencias de múltiples países con diverso nivel de desarrollo, se distinguen dos subtipos de formaciones corporativas denominadas: *corporativismo social*, autónomo y penetrante, y *corporativismo estatal*, dependiente y penetrado. Los elementos estructurales y funcionales que diferencian a estos sistemas de representación de intereses están directamente ligados con elementos de la democracia política:

El corporativismo social se encuentra reposado en sistemas políticos con unidades territoriales relativamente autónomas y de múltiples capas; con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones, aún con subculturas políticas altamente estratificadas o fragmentadas. El corporativismo estatal suele estar asociado con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; las elecciones o no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partidos están dominados o monopolizados por un partido único débil; las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas y reclutadas de entre un círculo estrecho [...].

La experiencia muestra que el tránsito de un corporativismo estatal a uno social no es resultado espontáneo y directo de los cambios democráticos; por el contrario, los casos analizados por Schmitter —entre ellos el de España— apuntan a que «el sistema corporativista estatal debe primero degenerar en políticas de intereses abiertamente conflictivas, multifacéticas, incontroladas».

En Latinoamérica los procesos de reforma del Estado han alterado y reducido los bastiones del corporativismo estatal, en particular, han trastocado su discurso ideológico en cuanto a que reivindica el estatismo y una justicia social *administrada*. Estos cambios han marginado y desacreditado a las corporaciones, y resultan escasos los proyectos para su renovación profunda, de forma tal

que no se están gestando las precondiciones para un tránsito hacia un corporativismo social, con autonomía, corresponsabilidad y participación activa en la gobernabilidad del país.

En la esfera de los sistemas corporativistas sociales presentes en múltiples países desarrollados, no se observa una tendencia de estabilidad y gradual perfeccionamiento; por el contrario,

[...] se enfrentan a nuevas tensiones que tampoco parecen ser capaces de resolver. Son bombardeados constantemente con demandas de formas de participación más directas y auténticas que socavan la estabilidad de sus jerarquías internas de autoridad y sus pretensiones de legitimación democrática. Más importante aún, con creciente frecuencia están siendo sobrepasados por vastos movimientos sociales, de un lado, y por específicas acciones espontáneas de protesta, por el otro. Se están cuestionando los valores y los supuestos mismos en que descansa el corporativismo: la especialización funcional y la organización jerárquica, la seguridad y la previsión, el «productivismo» y la eficiencia, el crecimiento económico y el consumo masivo.<sup>12</sup>

Tanto para países con democracias consolidadas, como para aquellos que se encuentran en largos procesos de transición a la democracia, se vislumbra por diferentes vías la lenta conformación de un universo de variadas formas orgánicas de representación de intereses, acompañada de procesos de desfundamiento de aquellas corporaciones tradicionales que no logran renovarse y coexistir con otros formatos de organización, especialmente, con las denominadas redes sociales y los organismos no gubernamentales.

En la medida en que los grupos u organizaciones que se van creando localmente tienden a conformar redes o movimientos, su constitución y funcionamiento democrático adquiere una trascendencia mayor para la democracia, pues las uniones de productores, ligas campesinas, agrupaciones de colonos o vecinos, asociaciones de consumidores, etc., son parte de las instituciones que conforman la sociedad civil y su vitalidad y fortaleza adquieren importancia determinante en la vida democrática [...] Este elemento es para algunos la clave de una articulación entre democratización y economías eficaces (en el sentido del desarrollo).<sup>13</sup>

Sin embargo, esta creciente complejidad del tejido social cuyo rasgo más distintivo es el creciente pluralismo en visiones, intereses y formas orgánicas, no tiene paralelo en el circuito institucional y en las concepciones programáticas y prácticas de los partidos políticos. Este desfase de un pluralismo frente a una institucionalidad que no puede expresarlo, genera tensiones que complican —no necesariamente obstruyen— la construcción de vinculaciones entre desarrollo democrático y justicia distributiva.

Lo anterior no niega que las tendencias democratizadoras comienzan a expandirse hacia complejos y tortuosos procesos de renovación de los sistemas de representación de intereses, inclusive del sector empresarial inmerso en la lógica del corporativismo estatal y caracterizado por altos niveles de monopolización de la interlocución por parte de los grupos empresariales más importantes. Este fenómeno no sólo se expresa en *rentas institucionales*, sino también, en sesgos y ausencias en las políticas sectoriales, entre sus consecuencias está la desatención a los agentes económicos con mayor capacidad de impacto social.

El lento abandono de prácticas paternalistas, con sus dosis de patrimonialismo y clientelismo, tendrá que reivindicar el importantísimo papel de los agentes de la economía popular, no en una visión idealista de corto plazo que les asigna un papel de compensadores o alternativas temporales en tanto se extiende el nuevo modelo a todo el entramado de la economía, sino en la perspectiva de un desempeño económico basado en un desarrollo institucional proclive al despliegue de procesos de capacitación masiva y de mayores oportunidades de comercialización y asimilación de destrezas de gestión (gestión social) por parte de las microempresas de la economía popular.<sup>14</sup> En esta perspectiva tienden a confluír los planteamientos de los más importantes organismos multinacionales.

### **Desempeño económico, mercado y equidad**

Los procesos de modernización de las economías asociados a la globalización y a la reforma del Estado, parecen encontrarse *trabados* al no poder desplegar vías para incorporar plenamente la vertiente social, que es la precondition de niveles social y políticamente aceptables de inclusión y por tanto, de legitimación del régimen. Además, el factor equidad constituye el *cemento* social de las reformas, la vía para evitar dilapidar el recurso humano, y como documenta el Banco Mundial: las economías crecen a un ritmo mayor y sostenido cuando distribuyen de mejor manera la riqueza.

Están en curso grandes cambios en los patrones de desarrollo de múltiples países subdesarrollados, sin embargo, es todavía muy incipiente la incursión en el diseño y aplicación de políticas redistributivas heterodoxas. Las razones son múltiples, entre otras destacan: el imperativo del ajuste económico y la compensación de los impactos más graves de las reformas económicas que impone prioridades, pragmatismo e inmediatez a la agenda de gobierno; el descrédito del Estado de bienestar, de las corporaciones y de los mismos partidos de izquierda anula las reivindicaciones de justicia social; así como la carencia de nuevos enfoques conceptuales y nuevas modalidades de gestión pública.

Respecto a las insuficiencias en los enfoques cabe apuntar que las nuevas aportaciones de la corriente del *nuevo institucionalismo* y de los desarrollos teóricos sobre el carácter de construcción social del mercado, han permeado en

forma muy limitada en los espacios más amplios del debate y en los circuitos de decisión política. Así, vemos cómo las ideas sobre un mejor desempeño de la economía a través de transformaciones en las *reglas básicas formales e informales* (es decir, por la vía de un desarrollo institucional —en su sentido amplio), se han reducido al diseño y aplicación de *instrumentos económicos* orientados a mejorar los esquemas de incentivos y oportunidades, obturados por el exceso de regulación y por la lentitud e ineficacia de la promoción tradicional sustentada en aparatos burocráticos. Sin duda, los denominados instrumentos económicos han mostrado ser muy valiosos y efectivos, pero no resuelven la necesidad de replantearse a fondo las reglas básicas implícitas en el conjunto de normas, estrategias y políticas de la conducción económica.

Las corrientes de pensamiento que plantean una revisión de las concepciones básicas sobre la esencia y formas de organización del mercado tampoco han logrado una influencia sustancial, para revelar y ponderar la importancia de los factores sociales y sus entrecruces con los económicos que deriven en una revalorización de la *fundación social* que sustenta al mercado. Los avances en esta reconceptualización demuestran que el mercado se puede moldear en mayor congruencia con el interés público, y ampliar su organización bajo modalidades sociales sin perder eficiencia. Lo anterior presupone que en la esencia de las políticas públicas y de los comportamientos económicos de los agentes, se reconozcan los complejos factores sociales que determinan al mercado, y que presenten un gran potencial para inducir mecanismos de autorregulación y regulación social.

En una época donde el mercado se ha convertido en un referente fundamental de las construcciones ideológicas y programáticas, han resultado totalmente insuficientes y distorsionadoras las propuestas simplistas que en menor o mayor grado desean hacer de las fuerzas del mercado un fetiche, intocable por las interacciones de las esferas política y social. La *oleada* neoliberal se encuentra en retroceso, el *péndulo* arribó al clímax del antiestatismo y comienza a trazar su arco de regreso.

En el debate sobre el perfil del Estado, sus responsabilidades para un desarrollo con equidad y las nuevas modalidades de intervención en la economía, se abandonan los excesos ideológicos y se exploran alternativas de interacción positiva no sólo entre propiedad privada, propiedad estatal y regulación; también, entre mercados y comunidades y organismos sociales.

A manera de elemento de referencia, cabe anotar que los planteamientos globales que mejor han sobrevivido la crisis del bienestar social son los que reivindican el modelo de *economía social de mercado*, y presentan dos grandes corrientes: una de claro corte conservador,<sup>15</sup> bajo la consigna «un máximo de competencia, un mínimo de Estado», y los criterios rectores de: competencia funcional, estabilidad monetaria, política económica conforme al mercado y equilibrio, seguridad y participación social. De hecho, a la competencia se le

asigna una *importancia constitutiva* al regir no sólo la economía, sino también las relaciones en la sociedad. En este sentido, se reivindica que la competencia sustenta la democracia parlamentaria; y más aún, permite que la democracia política se corresponda con la libertad económica.

La segunda corriente de *economía social de mercado* —cercana a la propuesta socialdemócrata— ha cristalizado en buena medida en las economías de Alemania, Suiza, Países Bajos, Escandinavia y en cierta medida, Japón.<sup>16</sup> También se reivindica como tarea fundamental del Estado inducir la igualación de las condiciones de competencia, pero se señala que esto implica necesariamente: apoyar a las empresas pequeñas y medianas vía condiciones de crédito e impositivas ventajosas; y fomentar el equilibrio regional a través, principalmente, de crear mayor infraestructura en las regiones menos favorecidas. La segunda tarea fundamental del Estado es de carácter social y se expresa en políticas públicas orientadas a inducir en la dinámica económica cierta primacía de lo colectivo sobre los intereses particulares, catalizar el potencial sindical y asociativo como pilares del consenso social, y permear los modos de administración de las empresas con formas de cogestión o corresponsabilidad entre accionistas, empresarios, ejecutivos y sindicatos, al grado que el *diálogo social* se percibe como un imperativo sin el cual la empresa no podría funcionar.

Estas referencias a la denominada *economía social de mercado* buscan remarcar que, si bien es cierto que no se ha logrado remontar el derrumbe de las experiencias y propuestas para construir sociedades más igualitarias, el panorama no es desolador: existen experiencias exitosas —no por ello replicables pero sí estimulantes— que logran combinaciones de democracia, crecimiento y equidad.

Pasando a un plano más específico, cabe mencionar que las generalizadas reformas que buscan eliminar el clientelismo y los espacios de presión de los grupos de interés, y establecer condiciones de competencia y libre concurrencia, presentan una veta de interconexión entre democracia y equidad poco reconocida. Las posibilidades de ampliar la justicia social se ven amenazadas cuando los agentes económicamente más poderosos encuentran las condiciones para distorsionar la acción estatal, obtener *rentas institucionales* injustificadas y ejercer poder político. Más aún, cuando el capital conlleva la posibilidad del control no sólo sobre bienes sino sobre personas, deja de ser un recurso privado, ya no sólo compra bienes y servicios en el mercado, invade otras esferas distributivas. Los efectos del patrimonialismo y la discrecionalidad en la gestión pública resultan ser aún más graves, y de impactos de largo alcance, que las imperfecciones del mercado.

## La democracia como vía instrumental para ampliar y fortalecer el sustento ético de la justicia distributiva

Este tema es de lo más complejo y polémico. De hecho, para muchos autores no tiene sentido asociar democracia con ética, por ejemplo, para Schmitter<sup>17</sup> la democracia no corresponde a ninguna obligación ética ineluctable en la evolución social. En cambio, la visión optimista de Amartya Sen presupone una revitalización de la ética en la convivencia social, y sobre todo, en el comportamiento de los partidos políticos y medios de comunicación; y para Sartori «la democracia tiene o debería tener *fundamentos morales* [...] la crisis actual de la democracia es en gran medida una crisis de los fundamentos éticos».<sup>18</sup>

En el territorio de la ética es fácil caer —o parecer caer— en posiciones no realistas. Sin embargo, permite un mayor despliegue del pensamiento crítico, del replanteamiento a fondo de las prácticas y valores en acción. Lo cual resulta indispensable en una época caracterizada por la ausencia de certezas, la desilusión respecto al desempeño de los nuevos regímenes democráticos, y el diluimiento de los factores de cohesión social,<sup>19</sup> en particular, el descrédito de la idea-fuerza del desarrollo.

A continuación lejos de abordar este tema, sólo se apuntan algunos elementos referenciales que permiten *entrever* las posibilidades e imperativos de aprovechar la renovación democrática de las instituciones políticas para construir socialmente un sustento y compromiso ético con la justicia distributiva, y desarrollar los mecanismos de fiscalización democrática por parte de la sociedad, de forma tal que no sólo predomine la interpretación que hace la clase política de la justicia.

a) En no pocos países se está desplegando un debate sobre la necesidad de renovar el pacto social, a partir de consensar y legislar acuerdos que contemplen como punto fundamental una definición y compromiso social sobre el principio de justicia distributiva.

Estos esfuerzos se realizan a contracorriente, los inesperados acontecimientos de la última década y las mismas tendencias internacionales predominantes también inciden en las esferas culturales relacionadas con la formación y transmisión de valores para la integración social. Ante la vigorosa reivindicación de las libertades básicas, el principio-valor de la justicia social, después de la era del Estado de bienestar y con una profunda crisis de la izquierda y de las corporaciones gremiales, parece haberse convertido en un imperativo abstracto sin contenido.

Remontar este *agotamiento* de la propuesta de equidad implica, entre otras cosas, emprender la tarea de cristalizar un basamento ético para la política social, que...

[...] se sustenta en dos premisas fundamentales: la primera marca que la estrategia económica sólo garantiza un crecimiento sostenido de largo aliento si in-

corpora respuestas efectivas para una mejor distribución de la riqueza, sustentadas principalmente en una mayor valorización del *capital humano*; la segunda premisa señala que es posible sustentar un real pluralismo, con ejercicio del principio de tolerancia y aceptación de la variedad contradictoria de concepciones, cuando la unidad y la estabilidad socio-política se garantizan a partir de un acuerdo sobre los principios de justicia que regulan la estructura básica de la sociedad».<sup>20</sup>

La construcción social de consensos básicos sobre la justicia distributiva tiene que partir de que...

[...] el concepto de desigualdad es relativo, no absoluto. Es relativo por lo menos en tres variables a las que hay siempre que tener en cuenta cada vez que se introduce el discurso sobre la mayor o menor deseabilidad, y/o mayor o menor viabilidad, de la idea de igualdad: a) los sujetos entre los cuales nos proponemos repartir los bienes o los gravámenes; b) los bienes o gravámenes que repartir; c) el criterio por el cual repartirlos.<sup>21</sup>

Respecto a los criterios. Entre los teóricos de la justicia destacan los de la corriente del liberalismo, particularmente John Rawls, por sus aportaciones para la construcción de vías procedimentales que permitan definir y aplicar el concepto y contenido de justicia por medio del acuerdo, de la concertación. A los aportes de Rawls se les reconoce su valor por no reproducir las visiones eficientistas del utilitarismo, pero se les critica su sesgo individualista, y sobre todo, su intención de separar o fragmentar los objetivos productivos de los objetivos sociales de bienestar, cuando el problema nodal de la gestión pública es articular eficiencia y bienestar social. Lo importante es transformar —con todo y polémicas— estos aportes en criterios y procedimientos a los espacios de concertación y a los medios.

b) También confluyen esfuerzos por fortalecer en la gestión pública y en la convivencia social el valor de la solidaridad, de los lazos comunitarios, de forma tal que se combine positivamente con los valores asociados a las nuevas tendencias liberales y a los mismos procesos de globalización. En particular, Claus Offe<sup>22</sup> enfatiza la importancia de reconstruir —en los momentos actuales en que se agotó el ciclo del Estado del Bienestar— la noción de semejanza o de identidad colectiva, como...

[...] el umbral donde los actores no sólo calculan racionalmente costes y utilidades individuales e instantáneas y actúan sobre la base de confianza. Dicha confianza tiene también una dimensión social —confianza en otros— y una dimensión temporal, que es confianza en la validez y en el carácter vinculante de normas e instituciones. En este umbral los actores se desplazan, por así decirlo, desde un paradigma económico de elección y contingencia a un paradigma sociológico de compromiso normativo y orden [...] Sólo la autoconcepción de una colectividad como nación facilita un discurso sobre beneficios colectivos.



La revalorización de la ciudadanía no tiene necesariamente que desembocar en prácticas sociales y políticas *selladas* por el individualismo, es posible renovar y ampliar instituciones y acuerdos sociales que vinculan ciudadanía con la recuperación y ejercicio de valores comunes y potencialidades de solidaridad, y con el compromiso colectivo de alcanzar mínimas condiciones de equidad.

c) La construcción de una nueva relación Estado-sociedad que elimine las tradicionales visiones y prácticas paternalistas y clientelares, enraizadas en los aparatos estatales y en los comportamientos sociales, presupone la asimilación de valores y la creación de espacios favorables a un ejercicio efectivo y ampliado de la ciudadanía, fundado sobre las diferencias y no sobre la homologación, pero sin desconocer el factor de *identidad común* que subyace a toda sociedad.

En este tema las discusiones y planteamientos fluyen en tres vertientes: los ciudadanos como la fuente última de la voluntad política, a través de una amplia participación responsable en un renovado andamiaje institucional; los derechos y libertades ciudadanas como esfera autónoma de acción social, cultural y económica que impone límites a la autoridad estatal; y el despliegue de toda una variedad de espacios y formas contractuales ciudadanas que sustentan la corresponsabilidad Estado-sociedad en cuanto a garantizar el acceso a todo ciudadano a los medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar.

En estos tres elementos es necesario destacar la importancia de que...

[...] las fuerzas políticas y las organizaciones asuman un grado de incertidumbre en el cumplimiento de los programas que se proponen, considerando sus riesgos para la continuidad y fortalecimiento del sistema democrático y no sólo los resultados operativos y técnicos de las medidas. Asumir la incertidumbre, como propone Hirschman, supone en principio no pretender el control de un conocimiento preciso sobre el curso, implicaciones y consecuencias de un programa redistributivo, sino asumir esos propósitos también como un proceso deliberativo. Renunciar a supuestas verdades acabadas, asumir la incertidumbre sobre el proceso de la justicia social, procesar el acuerdo para aproximarse a soluciones adecuadas para la democracia y el desarrollo, es algo que podría enriquecer una cultura política que asuma plenamente la justicia distributiva.<sup>23</sup>

Por último, cabe enfatizar que la relación es en los dos sentidos, es decir, la construcción de un sustento ético para la justicia distributiva constituye un apuntalamiento de la misma democracia. En palabras de Sartori:

[...] a menos que una democracia consiga crear duraderamente un consenso básico consonante, funcionará como una democracia frágil y con dificultades [...] el consenso básico, o acuerdo sobre lo fundamental (las creencias valorativas y la estructura de nuestro sistema de creencias), es una *condición que facilita*, aunque no sea una condición necesaria para, la democracia.<sup>24</sup>

## A manera de corolario

Este conjunto apretado y esquemático de argumentaciones y en especial las conclusiones de Amartya Sen, no contradicen pero sí relativizan la afirmación con que se inicia este texto: no existe una conexión *necesaria* entre democracia y desarrollo. Resulta más preciso y prometedor para los países subdesarrollados reformular la aseveración: existe una conexión *potencial* entre democracia y desarrollo, entre mayor democracia y menor desigualdad; y la realización de este *potencial* depende de la imaginación y vigor de los agentes políticos y sociales para convertir rezagos sociales en cuestiones políticas de primer orden.

## NOTAS

1. «El bienestar intelectual puede así darse entre quienes viven dentro de una fe o en la negación militante de dicha fe. Puede darse tanto en revolucionarios como en conservadores, en quienes sustentan el régimen autoritario como en los demócratas [...] Puede decirse, en fin, que el bienestar intelectual va acompañado siempre de una dosis de maniqueísmo: se cree saber dónde está el bien, dónde el mal, y este sentimiento sustenta nuestro comportamiento al volverse arquitectura de nuestra sociedad», Enrique Provencio, «La incierta relación entre desarrollo y democracia», en A. Bartra, *Desigualdad y democracia*, México, El Nacional, 1992.

2. *Ibid.*, p. 45.

3. «El examen comparado del sistema político en diferentes países del mundo muestra una relación estrecha —aunque, por supuesto, no necesaria entre grado de desarrollo y democratización del régimen político. No se trata de una relación necesaria [...] Si no hay conexión necesaria [...]—entre los dos fenómenos mencionados—, entonces tampoco puede esperarse que el proceso de desarrollo vaya acompañado en forma automática de una progresiva democratización», Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, citado en Provencio, *op. cit.*, p. 47. Hirschman llega a plantear la utilidad de «considerar la disyunción entre las condiciones políticas y económicas que antes se habían creído indiscutiblemente vinculadas», Albert Hirschman, «Notas sobre la consolidación de la democracia en América Latina», en *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado*, México, FCE, 1989.

4. Arne Daniels, «Modernización industrial», *Etcétera* (México, octubre 1994).

5. Umberto Ceroni, *Reglas y valores de la democracia*, México, CNCA-Alianza, 1989.

6. Gustavo Gordillo, «La gran transformación mexicana: el compromiso democrático», texto inédito.

7. En el caso de México el análisis del comportamiento de la distribución del ingreso con base en las encuestas de ingreso-gasto de 1984, 1989 y 1992, concluye que en el período 1984-1989 registra una mayor concentración del orden de un 10 %; para el siguiente cuatrienio la tendencia regresiva persiste pero a un ritmo mucho menor.

8. E. Provencio, *ibid.*

9. A. Sen, «¿Puede la democracia impedir las hambrunas?», *Etcétera* (México, febrero 1993).

10. *Ibid.*, p. 22.

11. Ph. Schmitter y G. Lehmbruch, *Neocorporativismo: más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza, 1992.

12. *Ibid.*

13. E. Provencio, *ibid.*, p. 52.

14. Cabe anotar que PNUD estima que la economía popular seguirá siendo determinante en la generación de empleo: entre 1980 y 1987 generó el 78 % de los empleos nuevos de toda la economía de la región, para la década de los noventa —en un escenario favorable para el nuevo modelo de desarrollo— se mantendrá entre el 50 y el 60 %.

15. Memorias del congreso «Libertad económica y justicia social: implicaciones de una *economía social de mercado* para México» (Ed. Comercial Iberoamericana, 1990), patrocinado por la Fundación Konrad Adenauer, organizado por el Centro de Investigación y Desarrollo que preside Luis Rubio, y con la participación de COPARMEX y CCE.

16. Descrietas en el libro *Capitalismo contra capitalismo* de Michel Albert, Barcelona, Paidós, 1992.

17. Ph. Shmitter, «Peligros y dilemas de la democracia», *Etcétera* (México, diciembre 1994).

18. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, vol. 2, Madrid, Alianza universidad, 1989. En este texto existen varias referencias importantes, una de ellas cuando discurre sobre poder y ética: «La capacidad de usar y desarrollar nuestras capacidades humanas ha sido durante largo tiempo un asunto de la ética, y a través de esta vía penetra en la política como uno de los significados de la “libertad”». Una referencia más directa se encuentra en sus apreciaciones sobre la actual crisis de la democracia: «[en Kant] el reino de la moralidad es el reino de las “acciones desinteresadas”. Sin embargo, es la distinción weberiana entre [...] los principios éticos seguidos sin tomar en consideración las consecuencias y una ética responsable de las consecuencias [...]. En términos kantiano-weberianos, está claro que nuestras democracias adolecen de una falta de base moral y atraviesan una “crisis moral”».

19. En especial, la falta de empleo, calificación y consumo se convierten en factores de exclusión mucho más potentes en economías de mercado.

20. G. Gordillo, *ibid.*

21. N. Bobbio, *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus, 1995.

22. C. Offe, *Las contradicciones del Estado de bienestar*, México, CNCA-Alianza, 1988.

23. E. Provencio, *ibid.*

24. G. Sartori, *ibid.*

*Enrique Provencio es economista y especialista en política social. Ha publicado diversos trabajos sobre medio ambiente, desarrollo sostenible y pobreza. Ha sido profesor de Economía en la Facultad de Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En la actualidad es subsecretario de planeación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.*