

Transiciones inacabadas, reformas estructurales e incertidumbres institucionales: el caso de América Latina

Esther del Campo¹

RESUMEN

Desde nuestro horizonte temporal, las transiciones a la democracia en América Latina supusieron importantes transformaciones políticas, económicas y sociales. El artículo pretende resaltar aquellos aspectos que tienen que ver con las reformas institucionales y la desigual interacción entre democracia y desarrollo en la región, así como destacar aquellos entresijos institucionales que no fueron bien resueltos y cuya incertidumbre ha provocado una segunda oleada de transiciones. Venezuela, Bolivia y Ecuador iniciaron y aprobaron procesos constituyentes que culminaron con nuevas reglas de juego, pero que no parecen haber resuelto algunas cuestiones fundamentales de la democracia.

Palabras clave: Transición política, América Latina, Reformas Institucionales.

ABSTRACT

Since our point of view, democratic transitions in Latin American brought important political, economical and social changes. The aim of this article is to emphasize those elements related to institutional reforms and the unequal relationship between democracy and development in the region. I also want to explain some institutional issues that were not well resolved and how them caused the “second wave” of transitions. Countries as Venezuela, Bolivia or Ecuador even approved new constitutions, with new political rules, but it seems not to have gotten important improvements in main aspects of democracy.

Keywords: Political transition, Latin America, Institutional Reforms.

¹ Catedrática de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, y Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. E-mail: delcampo@cps.ucm.es

1. EL FIN DEL PARADIGMA DE LA TRANSICIÓN

A comienzos del 2002, Thomas Carothers impactaba de lleno en la línea de flotación de la teoría de la democracia, desarrollando lo que se llamó “el fin del paradigma de la transición”². Dicho paradigma, acuñado por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead en sus cuatro volúmenes editados bajo el título *Transition’s from Authoritarian Rule*³, asumía que toda transición implicaba un proceso hacia la democracia.

En su artículo, Carothers criticaba en profundidad los cinco supuestos centrales que constituían el llamado paradigma de la transición. El primer supuesto señalaba que cualquier país que estuviera saliendo de un régimen dictatorial podría considerarse en tránsito hacia la democracia e implícitamente hacia el libre mercado. De este modo, un buen número de países pasaron a engrosar la lista de “países en tránsito”, sin tomar en consideración que el camino no era inexorablemente en una sola dirección y que los procesos de liberalización podían verse alterados o interrumpidos.

La segunda suposición de la que se partía era que la democratización tendía a desarrollarse en una serie de secuencias o etapas: en primer lugar, la apertura, un periodo de fermento democrático y de liberalización política durante el cual se resquebrajaban las estructuras del régimen dictatorial del gobierno, en torno a una línea de ruptura prominente que separaba a los sectores más duros del viejo régimen de aquéllos otros que estaban mejor dispuestos a aceptar los cambios que implicaba el propio proceso de transición (los moderados). Después se producía la ruptura, el colapso del régimen, y el rápido surgimiento de un nuevo sistema democrático con la llegada al poder de un nuevo gobierno a través de elecciones libres y competitivas y del establecimiento de una estructura institucional democrática, frecuentemente a partir de la promulgación de una nueva Constitución. Después de la transición, venía la consolidación, un lento pero propositivo proceso en el que las formas democráticas eran sustantivadas y tomaban forma a través de la reforma de las instituciones del Estado, la regularización de las elecciones, el fortalecimiento de la sociedad civil y, sobre todo, recordando a Rustow, la habituación de la sociedad a las nuevas *reglas del juego* democrático⁴.

Si bien se admitía que no era inevitable que los países en transición se movieran regularmente dentro de este supuesto patrón –desde la apertura

2 T. Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 1, 2002, pp. 5-21.

3 G. A. O’Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule/Prospects for Democracy*, 4 vols., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

4 D. A. Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, vol. 2, nº 3, 1970, pp. 337-363.

ra y la ruptura hasta la consolidación—, sin embargo, se propugnaba que incluso las desviaciones de esta supuesta secuencia, venían definidas en términos del mismo patrón. Las distintas alternativas se clasificaban por la velocidad y la dirección que los países asumían dentro de éste y en ningún caso se consideraban ajustes en otras direcciones. Así, muchos activistas teóricos de la democracia creían realmente que, aunque el éxito de muchas de estas nuevas transiciones no estuviera asegurado, la democratización sería, en algún sentido importante, un proceso natural, similar al florecimiento, una vez que la ruptura inicial ocurriese. La experiencia vendría a demostrar con el tiempo que las distintas etapas no tenían que venir concatenadas y que cabía discutir en algunos casos la irreversibilidad del proceso.

En relación con la idea de una secuencia central de democratización, se había construido un tercer argumento: la creencia en la importancia crucial de las elecciones. Si bien resultaba claro que las elecciones no eran lo mismo que la democracia, sí se habían generado expectativas muy importantes en torno a lo que el establecimiento de unas elecciones auténticas harían por la democratización en estos países. Las elecciones no sólo ofrecían legitimidad democrática a los nuevos gobiernos posdictatoriales, sino que servían también para ampliar y profundizar la participación política y el cumplimiento democrático del Estado para con los ciudadanos. En otras palabras, se suponía que en este contexto de transición a la democracia, las elecciones no sólo serían la piedra de toque sino la clave generadora a lo largo del tiempo de otras reformas democráticas. De nuevo la experiencia latinoamericana permite reformular este planteamiento: treinta años de elecciones regulares y más o menos competitivas no han terminado de romper cierto descreimiento ciudadano ante el ejercicio de la competencia y ante la limpieza de las reglas de juego. El crecimiento del desencanto ciudadano en torno a “la voz y rendición de cuentas” en algunos países de la región precisan de una reflexión seria en torno a si el simple hecho electoral ha profundizado la democracia en América Latina.

Un cuarto supuesto venía a desmontar la idea lipsetiana de que existían ciertos requisitos sociales y económicos para la democracia⁵; es decir, en esta teoría de la transición se iba a propugnar que las condiciones subyacentes de los países en transición —su nivel económico, su historia política, su legado institucional, su constitución étnica, sus tradiciones socioculturales, u otras características “estructurales”— no constituían factores esenciales para el comienzo o el resultado del proceso de transición. Una

5 S. M. Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53, n° 1, 1959, pp. 69-105.

característica notable del primer periodo de la tercera ola de democratización era que la democracia parecía surgir en los lugares más improbables e inesperados, donde la condición *sine qua non* para la democracia era la decisión de las elites políticas de un país por alcanzarla y la habilidad de una parte de esas elites para repeler las acciones de las fuerzas antidemocráticas que pudieran permanecer, entorpecer o vetar el juego democrático. La no existencia de condiciones previas reflejaba un panorama esencialmente optimista y aventuraba procesos de democratización, incluso en condiciones adversas. El fracaso de varios proyectos de democracias liberales ejecutadas por ciertas élites políticas, de los que habían sido excluidos y marginados importantes sectores sociales de estos países, mostró la debilidad de este argumento⁶.

Por último, el paradigma de transición descansaba sobre el supuesto de que las transiciones democráticas de la tercera ola estaban construidas sobre Estados más o menos coherentes y eficientes. Se suponía que el proceso de democratización traería consigo ciertos rediseños de las instituciones del Estado –como la creación de nuevas instituciones electorales, o reformas como la parlamentaria y la judicial– más que la modificación de los Estados ya en funcionamiento. Es decir, no se prestó una atención especial a los retos que enfrentarían estas sociedades al lidiar con la realidad de construir un Estado improvisado o copiar modelos ya existentes, pero que resultaban disfuncionales en el nuevo contexto democrático. De hecho, suponían que la construcción de la democracia y la propia construcción estatal se reforzarían mutuamente en el camino o que constituían incluso dos caras de la misma moneda.

La respuesta de O'Donnell⁷ no se hizo esperar, argumentando que él y sus colegas nunca afirmaron que un proceso de transición implicara forzosa e inevitablemente un proceso de democratización. Tan es así que el mismo O'Donnell había acuñado pocos años antes la expresión de *democracias delegativas*⁸, aplicable a algunos casos de “fallida democratización” y a buena parte de los países latinoamericanos.

6 Este podría ser el caso de la democracia pactada boliviana, sustentada sobre cinco coaliciones políticas entre 1985 y el 2002. Al respecto, véase R. A. Mayorga, “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 101-135.

7 G. A. O'Donnell, “In Partial Defense of an Evanescent Paradigm”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 3, 2002, pp. 6-12.

8 G. A. O'Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1, 1994, pp. 55-69.

2. ¿EXTRAÑOS COMPAÑEROS DE CAMA?: LA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA EN TRANSICIÓN

Como punto de partida, conviene señalar el amplio consenso respecto a la relación positiva entre democracia y desarrollo⁹. Sin embargo, permanecen abiertos los debates teóricos acerca de la precedencia entre uno y otro y la mecánica de la causalidad entre ambos. Asimismo, los resultados a los que llegan los distintos investigadores dependen en gran medida de las metodologías y datos utilizados¹⁰.

Uno de los enfoques teóricos que han procurado explicar el vínculo entre democracia y desarrollo proviene de la economía institucional: la probabilidad de cambiar las “reglas del juego” económico abruptamente es más baja en un país democrático que en uno no democrático, dado el complejo sistema de pesos y contrapesos característicos del primero. Esto reduce la incertidumbre económica, atrayendo inversiones y favoreciendo de este modo el crecimiento de la economía.

En el caso latinoamericano, sólo treinta años después de las transiciones parecemos advertir esa relación positiva. De todos modos, la valoración de la relación depende del contexto y de cuál consideremos sea la variable dependiente y cuál la independiente. En este sentido, José Antonio Ocampo ha señalado que “la idea de que debe existir una especie de patrón, estilo o modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, no sólo es ahistórica, sino nociva y contraria a la democracia”¹¹. Del mismo modo, Rodrik señala que hay distintas alternativas institucionales favorables al crecimiento¹².

Cuando en los años ochenta y noventa del siglo XX, la crisis de la deuda agravó las condiciones económicas de las transiciones a la democracia, se consideró que aunque los avances en la legitimidad democrática habían sido importantes, sin embargo, la capacidad de generar eficacia por parte de los gobiernos de estas nuevas democracias estaba condicionada por las condi-

9 A. Przeworski, M. E. Alvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World (1950-1990)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

10 Maravall se pregunta si las democracias facilitan el desarrollo de las economías o por el contrario son las dictaduras más eficientes. La conclusión es que, por un lado, las instituciones constituyen la causa fundamental del progreso, y son los sistemas democráticos los que mejor promueven el crecimiento, a través de la promoción de la igualdad política o la protección de los derechos de propiedad de un amplio sector de la población. Véase J. M. Maravall, *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

11 J. A. Ocampo, “Tres principios para una buena relación entre economía y democracia”, en *Revista Puente @ Europa*, n° 4, 2005, pp. 18-23.

12 D. Rodrik, *One Economy, Many Recipes*, Princeton, Princeton University Press, 2008 [*Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011].

ciones económicas de partida y la dificultad de insertarse en un mercado más globalizado, con nuevos competidores, especialmente los países del sudeste asiático. Cuando a finales de los noventa, empezamos a advertir serias limitaciones institucionales para la profundización democrática, o como algunos han subrayado para mejorar la calidad democrática, el panorama económico parece despejarse, y asistimos con cierta desconfianza y pasmo, a una mejora significativa de los estándares económicos regionales, y por países; lo que obliga a preguntarnos si esto va a significar en última instancia una mejora de la calidad democrática.

Por otra parte, se ha producido también un debate teórico en torno a las metas: democracia y desarrollo. Los ciudadanos se han preguntado en la última década en torno a qué democracia y cuánta democracia podíamos alcanzar con las limitaciones institucionales de partida y qué tipo de desarrollo y cuánto desarrollo era preciso conseguir para mejorar las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía o para reducir las desigualdades en una de las regiones más desiguales del mundo.

Si bien en el caso latinoamericano, en contraste a las transiciones acontecidas en la Europa del Este, se ha considerado que las transiciones fueron estrictamente políticas; la perspectiva temporal, nos permite asegurar que si bien no significaron el tránsito del comunismo al libre mercado, si asistimos al final de un modelo de desarrollo (el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones centrado en torno al papel del Estado y constituido alrededor de la matriz estado-céntrica) y a reformas que venían encaminadas a liberalizar y privatizar estas economías. De hecho, podemos afirmar que las transiciones a la democracia supusieron un cambio de modelo económico y trajeron consigo profundas transformaciones en el campo político e institucional.

Mucho hemos discutido y mucho se ha escrito sobre la necesidad de las reformas estructurales y sobre su éxito o su fracaso. Sin embargo, obviar que los países latinoamericanos se encontraban a comienzos de la década de los ochenta con una situación económica de emergencia parece ahora un hecho incuestionable. Aunque no pretendemos hacer una detallada revisión de la severa crisis económica del decenio del 80 del siglo XX, si conviene repasar algunas cifras.

Durante la década de los ochenta, el PIB per cápita se redujo a una tasa promedio anual para la región del 1%. Perú, Argentina y Bolivia sufrieron las mayores caídas del PIB per cápita (-3,3% a -1,4%), mientras que las tasas de inflación variaron entre niveles del 4.923% al 8.170%. Chile creció en la primera mitad de la década un 1,25% con una inflación del 27%. Si tuviéramos que mencionar con brevedad algunos de los elevadísimos costos sociales, convendría señalar que el salario mínimo cayó drásticamente respecto del

nivel de 1980 en Perú, Argentina, y México (23%, 40% y 46%, respectivamente). La tasa de desempleo más elevada se registró en Chile (20%), seguida de Uruguay (16%), Colombia y Bolivia (12%). En cuanto a la incidencia de la pobreza, la más baja se registró en Argentina, Uruguay y Costa Rica, con una incidencia mayor en México, Colombia y Chile, y la más alta en Perú y Bolivia. La distribución del ingreso empeoró en todos los países, pero se mantuvo relativamente baja en Costa Rica y Uruguay, mediana en Argentina, México y Colombia, y alta en Bolivia y Chile. Combinando los cuatro indicadores, podemos señalar que los costos sociales de la crisis fueron muy altos en Chile, Perú y Bolivia. La década de los años noventa significó de algún modo una cierta recuperación con una tasa anual de 1,7% del PIB per cápita y la reducción de la tasa de inflación al 10% (CEPAL, 1997)¹³.

En este marco se impulsaron en la región, entre otras, dos tipos de medidas: unas tendientes a promover la estabilidad a través de políticas públicas de ajuste y otras que apuntaban a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía. Por tanto, la aguda emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa conformó el contexto de sucesivos paquetes de ajuste, aunque de algún modo, desencadenó también un proceso de aprendizaje. Como señala Gerchunoff, los sucesivos fracasos cosechados en el esfuerzo por corregir los desequilibrios macroeconómicos mediante ajustes de corto plazo aumentaron la presión en la búsqueda de soluciones más comprensivas y radicales¹⁴. En segundo término, pareció construirse un consenso en el pensamiento económico dominante, en las instituciones financieras internacionales y en los círculos de gobierno de estos países, en torno a la visión de que los desequilibrios macroeconómicos eran tributarios de las limitaciones y disfuncionalidades del patrón de desarrollo orientado hacia el mercado interno y promovido desde el Estado (el viejo modelo de industrialización por sustitución de importaciones).

Como nos señala Lora, esta crisis multidimensional del Estado contribuyó en forma decisiva a producir tres fenómenos comunes a todos los países latinoamericanos, que cambiaron la fisonomía política y económica de la región: la democratización (durante los años ochenta buena parte de los países de la región pasaron de regímenes militares a democracias competitivas), la estabilización macroeconómica (la reducción de la inflación y el control de los grandes desórdenes que ésta había conllevado) y la apertura de los países

13 CEPAL, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, LC/G.1954, Santiago de Chile, 1997.

14 P. Gerchunoff, *La economía política de las reformas estructurales en la Argentina*, Col. Papeles de Trabajo, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, 1996.

al comercio internacional mediante la reducción de aranceles y otras trabas al comercio¹⁵.

Si bien es cierto que los costos del conjunto de reformas fueron muy grandes, mientras los beneficios fueron más bien parcos, habría que determinar si todas las reformas fueron igualmente costosas; si los costos se debieron a fallas intrínsecas al enfoque de mercado; si las reformas constituyeron un solo paquete, o si por el contrario, pudieron separarse unas de otras. En esta línea, Rodrik distingue, dentro de las reformas incluidas en el consenso de Washington, las que difícilmente podrían discutirse por reflejar tanto ideas generalmente compartidas como la experiencia histórica, de aquéllas otras de carácter más polémico¹⁶.

De igual modo, habría que asumir que los gobiernos sólo adoptaron determinadas medidas, muchas veces de alto riesgo (impopulares y con costes inmediatamente traducibles en las distintas elecciones) cuando no quedaba otra alternativa, y que tuvieron que calcular necesariamente de qué manera los cambios habrían de afectar a los distintos miembros de sus coaliciones de apoyo, pero también al bloque de oposición. Es decir, no pudieron eludir el problema de la compensación o de la necesaria lubricación de los costos distributivos de la reforma a implementar. Pero incluso la percepción de los resultados fue bien distinta. En general, puede sostenerse que éstos no fueron ni tan positivos como predecían sus partidarios, ni tan negativos como temían sus detractores.

Otra cuestión relevante que debemos plantearnos es la relativa o no, autonomía de los gobiernos de distinto signo político-partidista para discutir, confrontar o implementar, de forma distinta, los paquetes de reformas. A este respecto, parece interesante identificar dos contextos opuestos de políticas de reforma. En el primero, los líderes de gobierno tienen frente a sí una situación económica que presenta signos de desequilibrio pero que todavía se encuentra en el rango de situaciones manejables. En el segundo escenario, los gobernantes se enfrentan a un problema apremiante que irrumpe en sus agendas. En esta tesitura, la convicción de que es preciso actuar en todos los frentes madura rápidamente, pavimentando el camino para las reformas de más vasto alcance. En este segundo contexto, las iniciativas de reforma terminan indisolublemente ligadas a los esfuerzos gubernamentales por recuperar el control de una situación económica apremiante. Este parecería ser el caso de las reformas económicas en la década de los años ochenta.

15 E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Washington, BID, 2006.

16 D. Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, nº 34, 1996, pp. 9-41.

No es conveniente tampoco desdeñar la importancia de los factores político-institucionales, ni la capacidad de los Ejecutivos de negociar y encontrar apoyos políticos más allá de los que pueda prestar el partido en el gobierno¹⁷. Es de este modo, en el que los últimos análisis insisten en la importancia de tomar en consideración las retribuciones que los gobiernos reformistas han dirigido a los actores colectivos poderosos y arraigados en el viejo modelo estado-céntrico¹⁸. Es decir, la idea sugeriría que aquéllos gobiernos como el argentino de Carlos Menem que logró atar el apoyo sindical tuvo mayor facilidad para implementar la agenda reformista, porque fue capaz de reducir los costes políticos. Dicho esto, no todos los análisis institucionalistas acertaron de lleno.

Así, esta posición plantea además una crítica a los primeros enfoques económico-institucionales levantados a comienzos de los años noventa¹⁹. Para éstos, las crisis económicas debilitaron a los actores tradicionales y otorgaron a los Estados una capacidad de acción inédita frente a ellos. Por lo tanto, el Estado actuó como una isla, sin necesidad de crear mediaciones institucionales, dado que no necesitaba negociar con los actores perdedores del viejo modelo estatal. Sin embargo, estudios posteriores como los de Schamis (1999)²⁰ han llamado la atención sobre la necesidad de ir más allá en la idea de que un gobierno pro-reforma debía simplemente neutralizar a los perdedores. Partiendo de la posición neoclásica de que los actores se comportarán como “buscadores de rentas”, Schamis argumenta que los intereses creados no tienen por qué oponerse necesariamente a la reforma, ya que la liberalización económica puede generar nuevas oportunidades para una conducta *rent-seeking*.

La magnitud y profundización de las reformas institucionales llevadas a cabo desde la década de los años ochenta en América Latina ha llevado a algunos autores a hablar de “una revolución silenciosa”²¹. Pero mientras las reformas económicas de primera generación fueron desarrolladas e implementadas en paquetes (*bundling*), las reformas institucionales se han caracterizado por su fraccionamiento, con el problema subsiguiente de la consistencia temporal

17 Al respecto el texto compilado por J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

18 S. Etchemendy y J. File, “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, *Desarrollo Económico*, vol. 40, n° 160, 2001, pp. 675-706.

19 Véase los textos de: S. Haggard y R. R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992; S. Haggard y R. R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995; y J. Nelson, *Economic Crises and Policy Change. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

20 H. E. Schamis, “Distributional Coalitions and the Politics of Market Reforms in Latin America”, *World Politics*, n° 51, 1999, pp. 236-268.

21 Eduardo Lora, *op. cit.*

de las mismas o de su integración en un proceso de reforma sectorial. Por otra parte, sus posibilidades de éxito dependen esencialmente de la capacidad de los actores políticos para alcanzar soluciones estables, adaptables, coherentes, orientadas al interés público y que puedan implementarse a través de la institucionalidad existente en la región.

3. EL DILEMA INSTITUCIONAL: ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS INSTITUCIONES?

¿Las instituciones de las transiciones debían ser las mismas que las de la consolidación? ¿Qué ha impedido que la voluntad transformadora de los gobiernos de izquierda se haya visto entorpecida por la propia debilidad estatal? Sin duda, las instituciones siguen siendo el tema recurrente. Como punto de partida, de nuevo conviene advertir que no hemos llevado a cabo una reflexión seria sobre qué instituciones debíamos promover en estos contextos de debilidad estructural de la propia institucionalidad.

Las sociedades latinoamericanas mostraron una rotunda capacidad de aprendizaje social y político, al soportar sobre sus hombros los amplios sacrificios que significaron las transiciones a la democracia, y las medidas promovidas y adoptadas en aras a reducir el déficit público, a reducir la deuda externa, a liberalizar los mercados, a reducir el Estado, ...

A nivel teórico, los científicos políticos se han venido formulando tres preguntas, diferentes pero interrelacionadas, sobre las instituciones políticas. Una es normativa: ¿cuáles son las mejores instituciones para el desarrollo de un buen gobierno democrático? Las instituciones en las que podamos pensar deben resolver de forma adecuada los debates clásicos de la libertad, los derechos, la igualdad y la justicia. “Las instituciones no son sólo las reglas del juego. Condicionan también qué tipo de valores se adoptan en una determinada sociedad, es decir, en última instancia condicionan lo que denominamos justicia, identidad colectiva, pertenencia, confianza y solidaridad”²². Así, Elster²³ ha argumentado que una tarea de la política es conformar instituciones de forma que la gente se comporte honestamente porque crea que la estructura básica de su sociedad es justa.

Las otras dos preguntas son de carácter empírico: ¿qué explica la enorme diversidad de entramados institucionales? y, ¿qué implicaciones tienen esas diferencias para la conducta política, el poder o los resultados del proceso

22 J. G. March y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York, 1989 [*El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997].

23 J. Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [*Tuercas y Tornillos*, Gedisa, Barcelona, 1990].

político?²⁴. En estas líneas, intentaremos dar respuesta al dilema institucional de las democracias latinoamericanas.

Hasta comienzos de los años ochenta, la ciencia política había prestado poca atención a los análisis institucionales. Teorías como el estructural-funcionalismo, el análisis de sistemas, la teoría de grupos, o enfoques económicos como el marxista, apenas se detuvieron en las instituciones políticas. La tendencia a reducir la explicación de los procesos políticos a variables sociales, culturales o económicas significaba que las formas institucionales y organizacionales de la vida política tenían escasos efectos²⁵. Sin embargo, los procesos de modernización y posterior democratización que iniciaron los países en vías de desarrollo condujeron a un replanteamiento de la importancia de las instituciones. Las instituciones políticas formales determinaban la movilización política, y por tanto, no debían ser analizadas sólo como variables intermedias en las que los agentes políticos invertían poder para realzar su capacidad política futura, sino que constituían “fuerzas sociales por sí mismas”²⁶. Se puso de manifiesto además que las diferencias entre países tenían que ver con el *cómo* las instituciones políticas formales conformaron históricamente el proceso político.

Será a partir del trabajo seminal de Huntington²⁷ cuando se insista en las consecuencias negativas que los altos niveles de participación y movilización (característicos de los años sesenta) habían tenido sobre el proceso de institucionalización política, particularmente en aquellos países de modernización intermedia. En este sentido, se va a definir institucionalización como “el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad”²⁸. Así, la institucionalización tiene que ver fundamentalmente con la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pauta de la conducta al interior de las instituciones y a causa de éstas. Una débil institucionalización, característica de la mayoría de los países latinoamericanos, tendría consecuencias muy negativas sobre el proceso de desarrollo y de democratización. “A diferencia de lo que ocurre en sociedades políticamente desarrolladas, las

24 B. Rothstein, “Las instituciones políticas: una visión general”, en R. E. Godin y H.-D. Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Istmo, 2001, pp. 199-246.

25 J. G. March y J. P. Olsen, “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *American Political Science Review*, n° 78, 1984, pp. 734-749.

26 R. Grafstein, *Institutional Realism: Social and Political Constraints on Rational Actors*, New Haven, Yale University Press, 1992.

27 S. P. Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, vol. 17, n° 3, 1965, pp. 386-430. Y Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

28 *Ibidem*, p. 12.

sociedades con instituciones políticas débiles son menos proclives al interés público, que es a su vez equiparable al interés de las instituciones”²⁹.

Pero sin duda, el elemento más definitorio del nuevo institucionalismo se conformó alrededor de la idea de que las características del contexto institucional dentro del cual los individuos actuaban constituyen un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos. Es dentro de las instituciones (entendidas como “reglas de juego formales e informales”) donde los individuos toman decisiones, diseñan organizaciones y eligen entre distintas alternativas de comportamiento. Las instituciones determinan habitualmente: a) quiénes son los actores legítimos; b) el número de actores; c) el curso de acción, y, en gran medida, d) la información de la que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno³⁰.

Sintéticamente, podríamos decir que este “retorno a las instituciones” se ha llevado a cabo por dos vías: la primera que tiene al Estado como protagonista, y está contenida por el título de un trabajo de indudable interés, *Bringing the State Back in*³¹. Los ejes básicos de esta revalorización del papel de los Estados como centro del análisis político se estructuran en base a dos criterios: a) el de la autonomía del Estado y su capacidad en cuanto actor para alcanzar objetivos en materia de políticas concretas; y b) el de la influencia de los Estados en el contenido y el funcionamiento de los procesos políticos.

La segunda vía de análisis que retoma a las instituciones como elemento central del análisis supone un reacomodo racionalista, en un intento de subsanar las carencias mencionadas con anterioridad de esta teoría. En este renovado intento se ha primado el estudio de los sistemas electorales y de sus consecuencias sobre los sistemas políticos, las construcciones constitucionales e institucionales, las diferentes estrategias de los partidos políticos, los Parlamentos, los Gobiernos, por señalar sólo algunos de sus ámbitos más destacados.

En el caso de América Latina, el énfasis neo-institucional va de la mano de los procesos de transición y consolidación democrática. Es decir, se intenta explicar el impacto que los diferentes arreglos institucionales han tenido sobre la instauración de la democracia o la redemocratización. En nuestro caso, que parece corroborar los planteamientos de Przeworski³², las instituciones que emergen durante el proceso de transición y consolidación democrática son el resultado de arduas negociaciones entre sectores continuistas y sectores

29 Huntington, *op. cit.*, p. 412.

30 S. H. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

31 P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

32 A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 [*Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Madrid, Akal, 1995].

moderados; pero cuando el proceso de negociación viene acompasado por capacidades de presión y veto del régimen autoritario anterior, es muy probable que durante esta fase emerjan condicionantes y limitaciones impuestos por éste, como el problema de autonomía de las Fuerzas Armadas. En la misma línea argumentativa, Linz y Stepan³³ destacan la importancia de las instituciones formales para la consolidación democrática; la resolución de conflictos debe ser procesada dentro de los límites de la nueva legalidad y de las instituciones sancionadas por las nuevas democracias.

4. LA HERENCIA ECONÓMICA DE LA ÚLTIMA DÉCADA Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES PENDIENTES

¿Cómo interpretar entonces que el crecimiento económico de la última década en América Latina tarde tanto en cuajar democráticamente? Durante gran parte de la década del 2000, América Latina se benefició del entorno global, tanto en lo comercial como en lo financiero. La expansión de la economía mundial, con una participación creciente de la economía china, conllevó una elevada demanda de bienes básicos, que incluían minerales, hidrocarburos y alimentos producidos por países de la región, lo que se reflejó en importantes mejoras de los términos de intercambio. Por otra parte, la elevada liquidez que caracterizó los mercados financieros facilitó el acceso de empresas y gobiernos al financiamiento con condiciones favorables, a las que contribuyó una significativa reducción de las primas de riesgo, y permitió la reestructuración de la deuda externa en mejores condiciones en términos de plazos y tasas de interés. Además, la combinación inédita para la región de poder alcanzar tasas de crecimiento económico relativamente elevadas con superávits de la cuenta corriente de la balanza de pagos (de 2003 a 2007) disminuyó las necesidades del financiamiento externo, lo que permitió una significativa reducción de la deuda externa que disminuyó de 2003 a 2008 del 39,3% al 17,1% del PIB. De igual manera, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales pasó del 57,4 % en el año 2003 al 28,6% del PIB en el 2008³⁴. Además, varios gobiernos iniciaron pasos para contener las tendencias de gasto procíclico que históricamente han sido características de la región. Por ejemplo, se introdujeron fondos soberanos para acumular parte de los ingresos provenientes de los elevados precios de los bienes básicos, y se establecieron reglas que regularon y limitaron los aumentos del gasto público.

33 J. J. Linz y A. Stepan, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 2, 1996, pp. 14-33.

34 CEPAL, *Estudio económico de las economías de América Latina y el Caribe 2010-2011*, LC/G.2506-P, Santiago de Chile, 2011.

Otro factor externo que favoreció durante muchos años el desempeño económico de la región fue la contención de los precios globales, sobre todo para los productos manufacturados. Este proceso contribuyó a producir un declive gradual de la inflación regional, que llegó, en el promedio ponderado, de niveles de dos dígitos en los años noventa a un 5,0% en 2006, hasta que en 2007 y 2008 el incremento de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos tuvo un efecto adverso en la inflación en los países de la región. Así, de 2003 a 2008, América Latina y el Caribe alcanzó tasas de inversión y un crecimiento económico relativamente elevado (en torno al 5%), que no se había registrado desde los años setenta del siglo XX.

La llegada de la crisis económica y financiera de 2008-2009 impactó de manera negativa en la región, tanto de forma directa (comercio, inversión extranjera directa, remesas), pero también por el canal financiero (dificultades y condiciones más desfavorables para el re-financiamiento). En consecuencia, en 2009 las exportaciones de bienes y servicios cayeron un 9,9% en términos reales y la formación bruta de capital, un 12,7%. En contraste, el consumo se mantuvo constante, como consecuencia de un aumento del 4,3% en el consumo de los gobiernos que compensó la leve contracción del 0,8% del consumo de los hogares. Como resultado de estos cambios, la economía de América Latina y el Caribe se contrajo un 2,0%, para volver a crecer de nuevo en el año. El aumento del consumo de los gobiernos refleja los esfuerzos por contrarrestar una crisis económica con un aumento contracíclico del gasto público. En efecto, estos esfuerzos se concentraron en un aumento del gasto corriente, si bien varios países también incrementaron la inversión pública. Otras medidas para fortalecer la demanda interna fue la reducción de las tasas de interés rectoras, facilitadas por el descenso de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, y las medidas para proveer liquidez, tanto en dólares como en moneda local, a los sistemas financieros.

Aunque la región siguió siendo la más desigual del mundo³⁵. Estos altos niveles de desigualdad se expresan tanto en los ingresos y el bienestar como en la capacidad de su población para absorber o mitigar los riesgos y *shocks* externos (como el desempleo, la enfermedad o el retiro). Sin embargo, se observa también un cierto grado de tolerancia respecto a esta situación, lo que probablemente está asociado a las elevadas expectativas de movilidad social que prevalecen en casi todos los países de la región, especialmente al interior de las clases medias³⁶.

35 I. Ortiz y M. Cummins, "Global Inequality: Beyond the Bottom Billion. A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries", *Social and Economic Policy Working Paper*, Nueva York, UNICEF, 2011.

36 S. Pérez Bannen, *Apuntes de movilidad y cohesión social en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 2007.

Sin embargo, durante la década pasada muchos países hicieron importantes avances hacia una mayor igualdad como consecuencia, entre otros factores, de la menor desigualdad de los ingresos laborales³⁷. En muchos países, también el aumento de los ingresos no laborales significó una notable mejoría, sobre todo gracias a los programas sociales focalizados, que también tuvieron un importante papel para la reducción de la pobreza³⁸.

Los programas de transferencias condicionadas o “con corresponsabilidad” (PTC), fueron uno de los principales instrumentos de combate a la pobreza que se implementaron durante los últimos 15 años en la región. Estos programas buscan transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Con este fin, los PTC entregan transferencias monetarias directas y establecen condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela y a los controles de salud. De esta forma, los programas no solo contribuirían a la reducción contingente de la pobreza de ingresos, sino también a la formación de capacidades humanas. Pese al impacto positivo que estos programas han alcanzado, existen algunos aspectos controvertidos, como la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como una estrategia para abordar acciones que deben operar bajo presupuestos restringidos y el papel de las mujeres como beneficiarias de las transferencias y sujetos de las condicionalidades³⁹. De igual manera, no cabe olvidar el manejo político y electoralista de buena parte de estos programas por gobiernos de distinto signo.

Continuando con las tendencias favorables iniciadas durante los años noventa, los países de la región hicieron esfuerzos para incrementar la cantidad de recursos disponibles para educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y otros ítems sociales. En efecto, entre 1998-1999 y 2008-2009, el gasto público social anual por habitante aumentó, en el promedio simple de 21 países, de 438 a 748 dólares de 2005, lo que representa un avance de la proporción del gasto social sobre el PIB del 11,6% al 15,2%⁴⁰. Aproximadamente la mitad del incremento en términos del PIB correspondió a los aumen-

37 Respecto de la pobreza extrema, entre 1990 y 2008 el porcentaje de población extremadamente pobre bajó del 22,5% al 13,7%, lo que se tradujo en una disminución del número de personas que viven en la pobreza extrema de 93 millones a 71 millones en los 20 países latinoamericanos. La reducción de la pobreza entre 1990 y 2008 se originó principalmente en la última parte de ese período, específicamente en el sexenio comprendido entre 2003 y 2008.

38 S. Cecchini y A. Madariaga, “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, n° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, 2011.

39 *Ibidem*.

40 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2011*, LC/G.2514-P, Santiago de Chile, 2011.

tos del gasto en seguridad y asistencia social, con incrementos menores para educación, salud y vivienda.

El crecimiento económico experimentado durante los últimos años en América Latina ha permitido alcanzar progresivamente una sólida situación fiscal en la región, a pesar de las enormes diferencias existentes entre países. El aumento de los ingresos fiscales, las mejores condiciones de acceso al mercado de crédito internacional, así como una mayor eficacia del gasto público, han derivado en bases fiscales más amplias y sólidas. Sin embargo, un análisis detallado refleja cómo los pilares que sostienen el sistema fiscal en la región siguen constituyendo parte importante del engranaje que alimenta la persistente desigualdad económica y social características del territorio.

Uno de los desafíos permanentes de los países de la región ha consistido en los últimos años en generar sinergias positivas entre el crecimiento económico y la equidad social. El crecimiento económico y el consiguiente incremento del empleo no han mostrado una capacidad incluyente ni en términos de generación de empleo de calidad ni en lo que se refiere a los niveles contributivos. Los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en una vía de acceso universal y dinámica a los esquemas de protección social⁴¹.

Por ello, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos del mundo laboral. Además de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías nacionales para generar empleos aceptables y ampliar la base contributiva, se debe avanzar en lo que respecta a garantizar un financiamiento adecuado y estable para complementar la protección por la vía laboral con mecanismos solidarios de protección no contributiva. Dado que éstos se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos, lo que hace que, en la práctica, amplios sectores de la población queden excluidos de los sistemas formales de protección.

A pesar de las incertidumbres económicas en el horizonte, América Latina debe continuar promoviendo la reforma de sus estructuras fiscales a fin de consolidar los avances sociales alcanzados hasta el momento y dotar al Estado de mayor capacidad de maniobra para afrontar los diferentes problemas que afectan a su ciudadanía, en especial, el de una mayor protección social. Una reforma de la fiscalidad que avance en la progresividad, mejore la eficiencia del gasto público y garantice la equidad permitirá a América Latina seguir prosperando en la senda del crecimiento económico con cohesión social. Tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el punto de vista del gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pen-

41 CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile, 2006.

diente. Como señala la CEPAL⁴², la intervención directa del Estado, a través de las transferencias monetarias y del nivel y la estructura impositiva, tiene una incidencia significativa en la pobreza y la distribución del ingreso. Así, en la OCDE, el índice de Gini estimado antes del pago de impuestos y transferencias se reduce después del pago de estos alrededor de 0,15%, mientras en América Latina solo se reduce alrededor de 0,02%⁴³.

En promedio, la presión tributaria de América Latina se sitúa en torno al 18% del PIB, lo que resulta extraordinariamente baja tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, en comparación con las necesidades de recursos que están implícitos en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos. Con todo, la evolución de la carga tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1990 y 2008 muestra que la presión media en la región creció marcadamente, del 12,8% en 1990 al 18,4% en 2008. Además, cabe destacar el acelerado aumento de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela. Aunque los ingresos provenientes de esta fuente son bastante más volátiles que el resto, permitieron aumentar la recaudación fiscal total media de la región a alrededor de 23,5 puntos de PIB en 2008. En los países del Caribe se observa un nivel de recaudación tributaria media del 26,3% del PIB⁴⁴.

Pero la región no solo recauda poco, sino que además recauda mal; así, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. Por eso no sorprende que la distribución del ingreso después del pago de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. De este modo, la diferencia en los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que la carga sobre los consumos presenta un nivel bastante similar. Por otra parte, además de la estructura regresiva de la carga tributaria, la región enfrenta serios problemas de evasión fiscal.

En suma, buena parte de las reformas institucionales pendientes fueron pospuestas por falta de voluntad política, dado que primaron los intereses cortoplacistas de los partidos y de los gobiernos de turno. De igual forma, los ciudadanos se mostraron remisos a aceptar nuevas formas de imposición,

42 Véase CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, 2010.

43 *Ibidem*, p. 42.

44 Véase CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, LC/L.3580, Santiago de Chile, 2013.

cuando los servicios públicos no mejoraron significativamente su cobertura; prefirieron, aquéllos que podían hacerlo, seguir recurriendo al mercado. La aparición de clases medias emergentes, en algunos casos, extremadamente vulnerables⁴⁵, planteará sin ninguna duda nuevos retos a las capacidades estatales de estos países.

De igual manera, la crisis de los años noventa nos obligó a reflexionar sobre qué condiciones permitirían la profundización democrática. El mantenimiento de altos patrones de desigualdad, la inviabilidad de amplios segmentos sociales, la persistente marginación y exclusión de ciudadanos de segunda (fundamentada en elementos étnicos, de género, económicos, territoriales, etc.) fueron el caldo de cultivo de amplios procesos de movilización en contra de unas democracias liberales, claramente ineficaces en su tarea de mejorar las condiciones de vida del común de los ciudadanos. Así, la regeneración democrática vino de la mano de fuerzas de izquierda social, con amplios apoyos sociales, heterogéneos, poco cohesionados, pero ampliamente legitimados por los resultados electorales de la democracia liberal.

Estos gobiernos que se han definido como de “socialismo del siglo XXI” reivindicán una profundización democrática sobre elementos institucionales participativos. Si bien, el modelo económico postcolonial parece sustentarse en exclusiva sobre la extracción exhaustiva de recursos minerales en manos del Estado.

Esta refundación constitucional surge como consecuencia de profundas crisis políticas que por su intensidad escapan a cualquier forma de salida institucional de entre las previstas por las distintas Constituciones latinoamericanas. Se trata de crisis que por su densidad y afectación a las condiciones de legitimidad del sistema no pueden canalizarse en el marco institucional y deben ser reconducidas a través de la reedificación de toda la organización estatal⁴⁶.

En primera instancia, lo que parecen plantear el contexto político latinoamericano más contemporáneo, es que ya hemos terminado la primera etapa de construcción de la democracia. Ésta apareció vinculada a la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas. En la actualidad, los ciudadanos latinoamericanos están reclamando mayor igualdad (igualdad de oportunidades, igualdad en el acceso al desarrollo y al crecimiento) y la garantía efectiva de los derechos sociales. Por ello, estas nuevas

45 F. H.G. Ferreira, J. Messina, J. Rigolini, L.-F. López-Calva, M. A. Lugo, y R. Vakis, *Panorámica General: La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington DC, Banco Mundial, 2013.

46 C. Astudillo, “Algunas reflexiones sobre el proceso constituyente de América Latina con especial referencia a Ecuador”, en J. M. Serna de la Garza (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas*, México, UNAM, 2009, pp. 285-329.

demandas precisan de un amplio y compartido proceso de transformación estatal y societal.

Es así como vemos que el éxito de los gobiernos se asienta hoy día sobre dos aspectos centrales, por una parte la capacidad de transmitir un “hecho esencial” de que se gobierna “para la mayoría” y en segundo lugar, su capacidad de mejorar la “distribución de la riqueza”. Como nos muestra el Informe del Latinobarómetro (2011)⁴⁷, estos hechos suceden sobre la base de, en primer lugar, la desconfianza que aumenta los costos de transacción entre las personas y entre las cosas, y en segundo lugar, la gigantesca brecha entre los ricos y los pobres, que irremediablemente parecen ser siempre los mismos.

Los Estados latinoamericanos enfrentan un gran déficit de políticas activas de promoción del desarrollo, regulación económica, garantía del bienestar y provisión de bienes públicos. Tal déficit es resultado de la historia de reformas y ajustes de las últimas décadas, pero responde también a la secular heterogeneidad estructural de la región, un proceso de modernización a fuerza de desigualdades e inequidades, los caminos por abrir todavía en la vida democrática y los endémicos rezagos productivos. Así, los Estados tienen deudas pendientes como proveedores de bienes públicos, garantes de la protección social y promotores de la productividad y el empleo⁴⁸.

5. CONCLUYENDO... EL REGRESO DEL ESTADO EN COMPAÑÍA DE OTROS

La década de los noventa adelantó parte de los cambios, y quizás, uno de sus elementos más interesantes tiene que ver con la aparición del concepto de la “gobernanza moderna”. Pero, ¿en qué se diferenciaba la vieja gobernanza de esta nueva gobernanza? De forma sintética, podemos decir que se trataba de un nuevo estilo de gobernar, donde el gobierno no sólo era el pivote central de la dirección en el Estado sino que además se relacionaba con la sociedad por medio del mando y el control. Tanto es así, que Mayntz considera la gobernanza moderna simplemente como “un nuevo modo de gobernar [...] en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas”⁴⁹.

En este nuevo gobierno relacional, el desarrollo de redes público-privadas representan el sello del nuevo gobierno de sociedad o de la gobernanza so-

47 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011*, Santiago de Chile, 2011 (www.latinobarometro.org).

48 Véase CEPAL, 2010, cit.

49 R. Mayntz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, n° 21, 2001, pp. 1-8.

cietal⁵⁰. En palabras de Rhodes: “governance is about managing networks”⁵¹ porque las redes son precisamente las que hacen la diferencia con respecto a los modelos jerárquicos y de mercado. Las redes son el resultado “natural” de la pérdida de protagonismo del Estado en las decisiones públicas y del fracaso del mercado como distribuidor de los bienes públicos en un contexto de alta complejidad, dinámica y diversidad. La agregación de nuevos actores al ejercicio de gobierno permite hacer más eficiente la formulación e implementación de las políticas públicas, pero no sólo funciona en la legitimidad de ese *output-side* del sistema sino también en la legitimidad del *input-side*, en la medida en que se debe cuidar que la incorporación de nuevos sujetos (a través de las redes) al ciclo de las políticas no implique cerrar el acceso a otros y más bien conlleve al establecimiento de nuevas reglas y espacios que generen nuevas instituciones. Partiendo de este reconocimiento de la multiplicidad de intereses y actores, que quiebra la drástica distinción entre lo público y lo privado, la mayor parte de los autores reconocen la existencia de redes, más o menos formalizadas, en diferentes ámbitos políticos y administrativos.

En el caso de América Latina, la posición que sostenemos es que el Estado sigue siendo la pieza clave para la gobernabilidad democrática. Pero un Estado que debe ser concebido más allá de la mera gestión administrativa y como un producto de la sociedad donde se inserta: “Los Estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse (si es que se consolida), o sobre la consolidación o fracaso de la democracia a largo plazo [...]. Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo”⁵².

El Estado debe permitir crear bases firmes para la democracia, resolver los problemas de igualdad social y generar las condiciones para lograr y sostener el crecimiento económico. El retraso en el establecimiento de un Estado con estas características, mientras los procesos de reducción del aparato estatal en el marco de los ajustes fiscales se han completado prácticamente, plantea el riesgo de que se debiliten dos dimensiones claves de los Estados en el continente: la del “Estado como ley” y la del Estado como garante del bien común.

50 J. Kooiman, “Societal Governance: Levels, Modes and Order of Societal-Political Interaction”, J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, London, Oxford University Press, 2000, pp. 138-165.

51 Rhodes, Rod *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.

52 G. O'Donnell, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, n° 128, 1993, pp. 62-87.

En palabras de O'Donnell: "La larga agonía del modelo de acumulación de capital centrado en el Estado y basado en la sustitución de importaciones nos ha legado un dinosaurio que es incapaz incluso de alimentarse a sí mismo, mientras las 'soluciones' actualmente en marcha conducen hacia un ente anémico que puede ser igualmente incapaz de sustentar la democracia, niveles decentes de igualdad social y el crecimiento económico"⁵³.

La experiencia nos ha enseñado que las políticas de apertura económica, por sí solas, no han garantizado resultados exitosos en términos de gobernabilidad económica y social. Y las dos últimas décadas, nos han mostrado como el eslabón más débil ha sido el de la integración social, no sólo porque los indicadores básicos así lo demuestran, sino porque se ha avanzado poco en la "creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e influir en la dinámica de la competitividad y la democratización"⁵⁴.

Si bien es cierto que lo estatal ya no agota la política, es decir, que hay aspectos políticos que afectan a lo colectivo y que operan fuera del Estado, éste ha sido y continúa siendo un espacio donde *florece* el interés colectivo e indentitario.

En el ámbito político, el Estado juega un rol protagónico al cual no puede renunciar. Se trata de velar por más democracia y más igualdad, dos caras de la moneda de la política. Respecto de la democracia, el Estado debe procurar mejorar la calidad de la política en sus procedimientos y en sus contenidos, promover agendas estratégicas que reflejen la deliberación y participación de un amplio conjunto de actores públicos y no públicos, estatales y no estatales, velando porque la voluntad popular se traduzca en pactos que gocen de legitimidad política y garanticen políticas públicas universales en el medio y largo plazo. En materia de igualdad, el Estado debe ocuparse especialmente de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. El ejercicio pleno de los derechos y de una voz pública expresada libremente constituye el vínculo entre la política y la igualdad social.

Por otra parte, la acción del Estado sobre la economía es hoy más importante que nunca, pero esta acción deberá redefinirse a la luz de las nuevas demandas sociales, corporizadas en nuevos procesos de participación ciudadana, derechos y demandas que deben ser garantizados por gobiernos e instituciones democráticas y por sólidos Estados de Derecho. La confrontación de los magros resultados y los enormes costes sociales de las reformas estructurales de primera generación en América Latina (aumento de la inestabilidad; aumento de la pobreza y la desigualdad; crecimiento de la inseguridad económi-

53 *Ibidem*, p. 79.

54 L. Tomassini, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Temas del Foro 90, Santiago de Chile, CINDE, 1992.

ca y personal; aumento de la delincuencia y la violencia; falta de voz, es decir, límites a la participación en el proceso de decisiones) así como las debilidades manifiestas de las democracias latinoamericanas, creemos nos obligan a redescubrir al Estado como agente conductor de las transformaciones políticas y socioeconómicas. Sin buen gobierno las reformas no rendirían los resultados esperados. El Estado y la política pasan de nuevo a primer plano y nadie puede desconocer que tienen funciones ineludibles en la conducción de las reformas políticas internas y de las relaciones externas. Por otra parte, se termina por admitir, lo que a otros les ha parecido tan evidente desde hace años, que los caminos al desarrollo son múltiples y han de tomar en consideración prioritariamente los condicionantes nacionales de estos países.

Pero, ¿cuáles serían los contenidos de esa nueva agenda pública? La igualdad de derechos brinda el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que procure una estructura y una carga tributaria con mayor impacto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública para garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad, así como lo es una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo⁵⁵.

Recibido: 1 de mayo de 2013

Aceptado: 20 de septiembre de 2013

55 CEPAL, 2010, cit.