

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de Trabajo 04-06

Reforma del Estado y reforma política

Ludolfo Paramio

Unidad de Políticas Comparadas
(CSIC, Madrid)

Ponencia introductoria

VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado
San José, Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Agencia Española de Cooperación Internacional
Ministerio de Administraciones Públicas (España)
Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)

Reforma política y reforma del Estado

Ludolfo Paramio

Introducción

Durante los años ochenta —la *década perdida*—, la crisis de la deuda planteó drásticamente a los gobiernos latinoamericanos los límites del modelo de desarrollo de posguerra. En el marco de un replanteamiento global de las ideas económicas, se fraguó gradualmente lo que se ha dado en llamar el *consenso de Washington* (Williamson, 1990): los problemas económicos de la región no eran el reflejo de una simple crisis de liquidez —como aún sostenía el propio FMI a comienzos de la década—, sino fruto de un déficit estructural que debía ser controlado reduciendo el peso del Estado, abriendo las economías nacionales al comercio global y creando nuevas condiciones de estabilidad macroeconómica y monetaria para atraer las inversiones.

Aunque existía el precedente del radical cambio de modelo económico en Chile durante los años setenta, fue la crisis lo que desató cambios espectaculares en Bolivia, Argentina y Perú. Aunque con un ritmo desigual, y no sin retrocesos, las reformas estructurales se generalizaron en la región a comienzos de los años noventa. Paralelamente la economía se recuperó en casi todos los principales países, con la excepción de Venezuela —donde las reformas se vieron paralizadas tras la caída de Carlos Andrés Pérez— y del revés temporal provocado en 1995 por el *efecto tequila* en México, Argentina y Uruguay.

Para 1997 el horizonte general en la región era de claro optimismo: en la mayor parte de los países se habían dado cinco años o más de crecimiento sostenido. En ese año la satisfacción con la democracia según el Latinobarómetro —iniciado el año anterior— registró un 41% en promedio. Los índices de confianza en el Presidente (39%), en el Parlamento (36%) y en los partidos políticos (28%) llegaron a máximos que no han vuelto a alcanzarse desde entonces. Pero entre 1998 y 1999 los efectos de la crisis asiática y de la bancarrota de Rusia crearon un clima muy

adverso para los mercados emergentes, y por tanto para América Latina, a la vez que se reducían sus exportaciones. La recesión en Estados Unidos y el paralelo estancamiento europeo agudizaron la situación desde 2001, y la región entró de nuevo en una larga crisis, lo que se ha llamado la media década perdida.

Para 2003, habían bajado la confianza en los presidentes (31%), en los Parlamentos (17%) y en los partidos (11%). La confianza en los gobiernos, que era del 28% en 1998, había caído al 24%. Curiosamente, un 63% veía al gobierno como responsable de los problemas económicos, pero a la vez un 46% consideraba que el futuro de la mayoría no dependía de lo que hicieran los gobiernos. La satisfacción con la democracia era sólo del 28%, frente al 41% de 1997. La tentación de concluir que la democracia podía estar en peligro en la región era evidente, y los autores del Latinobarómetro se esforzaron en mostrar que la insatisfacción era compatible con un amplio apoyo, y que crecía el número de personas que apoyaban a la democracia aunque sus resultados no les parecieran satisfactorios (los denominados demócratas insatisfechos).

Predecir el futuro de la democracia por la evolución de la satisfacción ante sus resultados es, en todo caso, muy arriesgado. Pero es un hecho que desde 2000 se han producido cuatro casos de salida traumática de un presidente —sin contar Haití—, y que en la actualidad se puede hablar de crisis serias de gobernabilidad en varios países. Se podría pensar entonces que las crisis económicas, en condiciones de alta insatisfacción frente a la democracia, pueden dar lugar a crisis de gobernabilidad, pero esta conclusión sería de nuevo una simplificación. Los países con mayor riesgo de ingobernabilidad son aquellos en los que existen sistemas de partidos muy fragmentados o en los que una previa implosión del sistema de partidos ha dado lugar a situaciones de alta polarización política. Estas condiciones no son generalizables al conjunto de América Latina.

Por otra parte, los resultados económicos de 2003 muestran una recuperación de la región que podría, en principio, disminuir la insatisfacción de los ciudadanos respecto a los gobiernos y a la democracia, e incluso abrir un ciclo de restablecimiento de la confianza en las instituciones. Ahora bien, confiar simplemente en la buena marcha de la economía sería tan irresponsable como ingenuo, ya que la experiencia de 1998-2002 ha mostrado la alta vulnerabilidad de

las economías de la región a choques o variables externas. La subida de las tasas de interés en Estados Unidos, o la disminución del crecimiento asiático, por ejemplo, pueden afectar a las actuales expectativas de las economías latinoamericanas.

Por otro lado, lo que revela a la perfección la evolución en los resultados del Latinobarómetro es que en momentos de crisis económica, como los de años pasados, los ciudadanos se han sentido claramente desasistidos por las instituciones democráticas. Esto parecería exigir un replanteamiento de estas instituciones, lo que a su vez implica analizar, por una parte, cuál es funcionamiento actual, y por otra qué cambios deberían introducirse para superar las razones de la insatisfacción ciudadana. Para ello puede ser bueno comenzar por recordar qué cambios en la relación entre los ciudadanos y el sistema político se han producido como consecuencia de las reformas estructurales y del nuevo papel del Estado en relación con la economía y con la sociedad.

Reformas estructurales: la autolimitación del Estado

La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no sólo la intervención del Estado en la economía —los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados—, sino las propias dimensiones del Estado. Esto suponía reducir el área pública de la economía, privatizando empresas y servicios que pudiera asumir la iniciativa privada, lo que por una parte aseguraba teóricamente una mejor gestión, y por otra permitía reducir el gasto público y, de esta forma, ir a las raíces del déficit estructural. Como es bien sabido, las privatizaciones tenían no sólo el efecto inmediato de reducir el gasto sino también el de suponer entradas muy significativas de capital en las necesitadas finanzas públicas, por lo que su atractivo para los gobernantes era indudable.

Las privatizaciones eran además una señal positiva para los mercados, la señal de que las economías latinoamericanas entraban efectivamente en una nueva fase regida por la lógica del libre mercado superando por fin una larga etapa de proteccionismo, intervencionismo y desconfianza frente a la inversión. Venían a demostrar, por decirlo así, la seriedad del nuevo propósito de los gobernantes de asegurar la estabilidad macroeconómica y monetaria de sus países, que en el caso argentino iba tan lejos como para atar la moneda nacional al dólar para evitar

sospechas sobre futuras operaciones devaluatorias. De hecho, algunas privatizaciones, como las de los sistemas públicos de pensiones, suponían incrementar la deuda del Estado a la vez que recortaban sus fuentes de financiación (Madrid, 2002), por lo que su lógica sólo podía buscarse en el impulso y el mensaje que transmitían a los mercados.

En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente a su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas. La renuncia a estos recursos tenía dos explicaciones. La primera era que la endémica crisis financiera había socavado ya fuertemente las capacidades reales de los gobiernos, por lo que en realidad éstos renunciaban más a sus obligaciones actuales y futuras que a unos recursos disipados ya por la hiperinflación o hipotecados por el endeudamiento. La segunda era que con las reformas estructurales se confiaba en poder desencadenar una dinámica de crecimiento que no sólo incrementaría los recursos fiscales del Estado sino que eliminaría las situaciones de vulnerabilidad a las que hasta entonces —y con éxito decreciente— habían intentado responder los gobiernos con los recursos públicos.

De hecho, los propios ciudadanos participaron en buena medida de esa expectativa, porque eran conscientes del agotamiento de los recursos y mecanismos tradicionales de protección social y para compensar a los perdedores ante la adversidad económica. La ilusión se vio reforzada durante los años de crecimiento hasta 1997, incluso si los esperados efectos de derrame de la nueva riqueza hacia los estratos inferiores de renta se dilataban mientras crecía una evidente desigualdad. Pero desde que el *efecto tequila* destruyó de forma irreversible, en 1995, una parte significativa del empleo en Argentina, comenzó a hacerse evidente que el nuevo modelo dejaba a una parte significativa de la sociedad fuera de la nueva dinámica de crecimiento, que ésta era vulnerable a los choques externos, y que los gobiernos carecían de medios para proteger a los perdedores cuando éstos se veían descolgados de las oportunidades del mercado.

El término que reflejaba la nueva situación era *inseguridad*. “Una gran encuesta transnacional de 14 países latinoamericanos concluyó [en 1999] que 61% de los encuestados pensaba que sus padres habían vivido mejor que ellos. Además,

menos de la mitad de los encuestados (46%) pensaba que sus hijos terminarían viviendo mejor que ellos, porcentaje que variaba desde 30% en México hasta 61% en Chile. La misma encuesta detectó una fuerte demanda de seguro social en la región. Casi tres cuartos de los encuestados favorecían un mayor gasto en seguro de desempleo y más de 80% expresaban el deseo de que se gastara más en pensiones. Además, estas demandas incluían a todos los grupos sociales” (Rodrik, 2001: 8).

Como señalaba más adelante el autor, la novedad era que la nueva inseguridad afectaba a quienes hasta entonces se habían visto a salvo de la pobreza y de la exclusión tradicionales en América Latina. Las reformas estructurales suponían un mayor riesgo de pérdida del empleo para quienes se habían visto tradicionalmente integrados en la economía productiva, en los servicios o en la administración pública, dentro de una nueva dinámica de reestructuraciones empresariales, fruto de las privatizaciones o de la simple apertura de las economías nacionales a la competencia y la inversión exteriores.

Pero además la lógica de la nueva economía suponía una fuerte dependencia de los mercados financieros globales. Los gobiernos debían dar prioridad a la búsqueda de capitales que les permitieran refinanciar sus deudas y, a la vez, atraer las inversiones necesarias para que se produjera crecimiento económico. Pero la volatilidad de los mercados de capitales significaba que las condiciones para obtener financiación externa podían ser contradictorias con los objetivos del crecimiento económico. Los altos tipos de interés y la sobrevaloración de la moneda, por ejemplo, podían ser necesarios para evitar una estampida de capitales, pero a la vez resultar radicalmente incompatibles con el crecimiento económico, al encarecer de forma insoportable el crédito a las empresas y privar de competitividad a las exportaciones a causa del cambio sobrevalorado de la moneda nacional.

Es decir, que a la lógica de la *destrucción creativa*, bastante ajena a las sociedades de muchos países latinoamericanos, venía a unirse la dependencia de unos mercados financieros en buena medida impredecibles, y capaces de desestabilizar las economías nacionales o de conducir las, por la necesidad de continuar siendo atractivas para los inversores globales, a un callejón sin salida para la economía productiva y la creación de empleo. Aunque estos efectos paradójicos ya eran

visibles antes, fue en la segunda mitad de los años noventa cuando comenzaron a dar origen a una amplia alarma social. Se fue extendiendo la idea de que la estabilidad que ofrecía el nuevo modelo a los inversores conllevaba altos riesgos para las empresas nacionales, y por tanto fuerte inseguridad para los trabajadores y clases medias no vinculadas directamente a los circuitos financieros.

En mayor o menor medida, estos cambios han afectado a todos los países desarrollados, y son quizá un factor importante para explicar el crecimiento de la desconfianza hacia los gobiernos y la política en las democracias asentadas (Bennet, 1998). Pero el hecho diferencial era que en América Latina la incertidumbre sobre el futuro que se había extendido entre los trabajadores y clases medias resultaba mucho más amenazadora por el contexto de fuerte desigualdad —y en algunos casos de crecimiento de la pobreza absoluta— y por la falta de redes sociales de protección contra la adversidad. La fuerte desigualdad tradicional se acentuaba, y a la vez los mecanismos tradicionales de los gobiernos para la protección social habían desaparecido o se veían fuertemente recortados o amenazados a consecuencia de la autorreducción del Estado.

De la misma forma en que esa autorreducción se había aceptado cuando parecía evidente que los recursos tradicionales del Estado eran más ficticios que reales, el período de crecimiento de la primera mitad de los años noventa modificó las expectativas, no sólo en el sentido de presentar como posible un regreso al crecimiento económico, sino también de replantear las demandas de protección social. Una vez que se habían admitido los cambios estructurales como condición para entrar en una nueva senda de crecimiento, la reaparición de la crisis llevaba a plantear —dentro de la lógica del nuevo modelo— la necesidad de mecanismos públicos que compensaran las desigualdades y protegieran contra la adversidad. Pero ahora se advertía que el efecto del cambio modelo podía ser irreversible: los gobiernos no parecían ya capaces de ofrecer ninguna red de seguridad ante las crisis de mercado.

Es esta tercera forma de inseguridad la que parece específica de los casos latinoamericanos: en otros países los seguros de desempleo y otras formas de protección ofrecen una red última contra la pérdida del empleo y una abrupta caída de los ingresos. Eso no significa que baste la existencia de esa red para compensar

el temor a la inestabilidad de la economía o del empleo. Una de las posibles explicaciones de la mayor estabilidad del desarrollo económico en los regímenes democráticos es que los electores castigan a los gobiernos que no aseguran la estabilidad económica, incluso si han ofrecido previamente excelentes resultados en términos de crecimiento. Los electores —los seres humanos— muestran una clara preferencia por la estabilidad de la sociedad en la que viven, y una mejora económica volátil les parece peor que un relativo estancamiento (Quinn y Woolley, 2001).

Bennett (1998) ha argumentado que la desconfianza hacia los gobiernos proviene de que en la nueva economía éstos parecen incapaces de asegurar no ya el crecimiento económico, sino la posibilidad de prever la propia trayectoria laboral. Los cambios de los años ochenta no sólo supusieron el final de los empleos seguros con sueldos altos en la industria de Estados Unidos y otros países desarrollados (*Time*, 1993), sino también la extensión de un clima de ansiedad social que no desapareció durante los años de crecimiento estable de la presidencia de Clinton (*Business Week*, 1996). El problema no se resuelve simplemente con la existencia de empleo, sino que tiene una dimensión profunda de incertidumbre que sólo podría desaparecer —o al menos reducirse— tras un largo período de estabilidad y previsibilidad de la marcha de la economía, algo bastante poco imaginable en la actualidad.

Pero, más allá de la preferencia por la estabilidad, se puede argumentar (Radcliff, 2001) que la satisfacción ante la vida va ligada, por encima de las diferencias culturales y nacionales, al sentimiento de que los gobiernos electos representan las propias preferencias y de que existen mecanismos sociales que protegen a las personas de una total dependencia de los mecanismos de mercado, indiferentes a las necesidades humanas (Lane, 1978). Como es evidente, este último factor está ausente cuando los gobiernos han reducido —voluntariamente o por otras razones— su capacidad de protección social, cuando no existen seguros de desempleo ni de enfermedad, o cuando las pensiones son inseguras o sólo están garantizadas a algunos grupos sociales comparativamente privilegiados. Esta sería hoy la situación en gran parte de América Latina.

Pero conviene reparar también en el otro factor de satisfacción ante la vida: la capacidad para elegir gobiernos que respondan a las preferencias de los electores. A primera vista se diría que nunca antes había existido tan claramente esta posibilidad en América Latina, ya que en casi toda la región la norma son las elecciones libres y competitivas. Aquí, sin embargo, es donde se plantean los problemas de la representación política. En primer lugar, en algunos casos el fraccionamiento del sistema partidario lleva a que los electos no sean los preferidos por la mayoría de los electores. En segundo lugar, sea por falta de información previa o por simple oportunismo, los electos no siempre cumplen sus promesas, o bien sus prioridades impuestas —por condiciones exteriores— se alejan de las preferencias de los electores.

Quizá hay incluso un factor más radical de insatisfacción: con mucha frecuencia las campañas electorales se libran en términos de promesas, no de políticas. Por lo que, terminada la subasta electoral, el gobernante puede alcanzar o no —lo que es bastante más frecuente— a cumplir los objetivos que había ofrecido a los electores, pero sólo entonces entrarán en la agenda del debate público los problemas reales que plantea el cumplimiento de esos objetivos. De esta forma, no se discuten políticas alternativas a la hora de elegir a los gobernantes, sino que en el momento de dar cuenta de sus posibles incumplimientos se recurre a unos condicionamientos que, normalmente, ya existían de antemano, y frente a los cuales, precisamente, se deberían haber discutido propuestas alternativas de políticas.

A estos motivos de insatisfacción ante el funcionamiento de la política —y de insatisfacción ante la vida, según Radcliff— se suma una peculiaridad de sistemas políticos que se basan o se han basado ampliamente en las relaciones clientelares para el acceso a los bienes públicos. El Estado proteccionista, como sabemos, fue incapaz de crear, en la mayor parte de los países de la región, los bienes públicos (universales) vinculados a los derechos de ciudadanía, y sólo pudo ofrecer estos bienes públicos a los sectores sociales privilegiados por su inserción en el Estado o en los sectores modernos de la economía. El clientelismo, en este contexto no sólo era un mecanismo de mediación o control político, sino también un mecanismo para el acceso a bienes públicos escasos.

Si no hay en la práctica atención médica universal o si los derechos legales dependen de los contactos y las amistades en la administración, el clientelismo funciona como un mecanismo de racionamiento de esos bienes públicos escasos. Esto resulta escandaloso, pero desde el punto de vista de los grupos de menores recursos es aún más escandaloso que con la crisis de las relaciones clientelares desaparezca incluso ese acceso racionado a los servicios públicos, que el vínculo de reciprocidad implícito en el viejo clientelismo se vea sustituido por el nuevo *clientelismo de mercado*, y, sobre todo, que llegue a ser infranqueable la barrera que impide a una mayoría —o a minorías muy amplias— acceder a bienes públicos que supuestamente son un derecho de ciudadanía.

El sentimiento de frustración de las mayorías podría haber quedado aplazado o atenuado si el crecimiento de los primeros años noventa hubiera tenido continuidad o si la desigualdad y la pobreza se hubieran reducido con la introducción del nuevo modelo económico. Pero, como sabemos, no ha sido exactamente así. Entre 1990 y 2003 el número de personas en situación de pobreza habría pasado en la región de 200 a 225 millones, y dentro de ellas el número de indigentes habría pasado de 93 a 100 millones, aunque, si tomamos en cuenta el crecimiento de la población, los porcentajes sobre el total de ésta habrían caído de 48,3 a 43,9 y de 22,5 a 19,4, respectivamente (CEPAL, 2003a). En cuanto a la desigualdad, el coeficiente de Gini en promedio para los países de la región subió de 50,5 a 51,4 durante la década de los noventa, aunque si ponderamos cada país por su población se habría reducido de 51,9 a 51,5 (Perry, Ferreira, Walton et al., 2003).

El crecimiento de la pobreza en números absolutos dentro de la región, y su crecimiento en proporción de la población en muchos países, se han visto acompañados de un sentimiento de agudización de la desigualdad. Incluso en Brasil, cuya reducción del índice de Gini en los años noventa explica el mejor comportamiento del promedio ponderado de la región, nadie siente que los alcances logrados sean significativos: el clima social es claramente negativo en la mayor parte de América Latina. Todos estos factores acumulados —un lustro de crisis tras el crecimiento de los primeros noventa, un clima social negativo, la insuficiencia de bienes públicos, el sentimiento de inseguridad económica, y la frustración ante los gobiernos— se suman para explicar la desconfianza política.

Las reformas de segunda generación: un Estado mejor

En la segunda mitad de los años noventa se fue haciendo evidente que las promesas de las reformas estructurales prescritas en el marco del Consenso de Washington no se cumplían al pie de la letra. Esto llevó a un nuevo programa prescriptivo en torno a lo que se ha dado en llamar reformas de segunda generación, con la idea de que el contexto institucional es de la mayor importancia para el buen funcionamiento de los mercados: las instituciones cuentan (Burky y Perry, 1998). En noviembre de 1999 el Fondo Monetario organizó una conferencia sobre las reformas de segunda generación para discutir sobre el marco institucional necesario para sostener un crecimiento de alta calidad en un mundo globalizado.

Este nuevo programa implicaba una novedad radical: se dejaba de pensar únicamente en los mercados, en liberarlos de interferencias y distorsiones, para reflexionar sobre el contexto en el que pueden operar eficientemente los mercados. Por decirlo así, se dejaba de considerar a los mercados como fenómenos naturales y que se autorregulan de forma espontánea, y se redescubría el hecho — históricamente evidente— de que los mercados que consideramos un ejemplo de eficiencia son fruto de un largo proceso histórico que ha creado las instituciones sociales que permiten su eficiencia.

La crisis asiática dio impulso al nuevo programa en un aspecto muy particular: la regulación de los mercados financieros. La liberalización de los movimientos de capital se justificaba por la idea de que un mercado globalizado permitiría una asignación eficiente del crédito, dando impulso a un mayor crecimiento económico global. Pero el estallido de la burbuja tailandesa mostró las grandes ineficiencias a las que podía dar origen la mala o insuficiente regulación de los mercados financieros locales, o la existencia de relaciones preferenciales entre el sistema bancario y las empresas (*crony capitalism*). Así comenzó a abrirse paso una cierta autocrítica de la liberalización financiera cuando ésta no venía precedida de una reforma y regulación de los sistemas financieros nacionales.

Pero la condición necesaria para una buena regulación del sistema financiero es la existencia de un gobierno con capacidad regulatoria real, lo que exige no sólo que no esté capturado por los propios intereses financieros, sino también que cuente con gestores técnicamente bien cualificados y con una administración capaz de hacer cumplir la regulación. Y no eran tantos los países de la región que contaban con los dos últimos elementos. Por ello, la necesidad de fortalecer el papel regulador del Estado en el campo financiero planteaba una cuestión mucho más general: la reforma de la administración para profesionalizarla y dotarla de gestores de la más alta cualificación. Esta reforma llevaba aparejada la creación de una cultura, basada en criterios retributivos razonables, que permitiera alejar el riesgo de corrupción.

Por otra parte, una de las preocupaciones tradicionales de los inversores es la seguridad jurídica, y parte de las reformas estructurales iban destinadas a evitar el riesgo de que gobernantes de ideas populistas, o simplemente oportunistas, se dejaran llevar por la tentación de confiscar o simplemente volatilizar las inversiones extranjeras con medidas coyunturales como una fuerte devaluación. Ahora bien, los gobiernos no son los únicos enemigos de la seguridad jurídica: el cumplimiento efectivo de los contratos, y la sanción de su incumplimiento, recaen en buena medida en la justicia local. La experiencia de muchos inversores, maltratados por la falta de eficiencia —o la venalidad— de los tribunales locales, planteó inevitablemente la reforma de los sistemas de administración de justicia como condición para crear un clima favorable para la inversión.

Junto a la seguridad jurídica fue surgiendo el problema de la seguridad a secas. El desempleo, y en muchos casos la desmovilización o depuración de grupos armados —legales o ilegales— provocaron en la segunda mitad de los años noventa un sentimiento creciente de inseguridad, apoyado en las estadísticas de denuncias, pero a veces potenciado por la falta de éstas, ya que los propios ciudadanos desconfiaban de las fuerzas del orden y de los tribunales de justicia. Tras el alivio provocado por la desaparición o reducción de la violencia política en casi toda la región, la delincuencia más o menos vinculada al narcotráfico se convirtió en un problema de primer orden, que inevitablemente afectaba a los inversores, y en especial a las empresas de capital extranjero, obligadas a gastos notables de

seguridad y a pagar altos salarios a sus gestores no nacionales para contrapesar el riesgo.

Así, por razones de eficiencia del propio modelo económico se fueron planteando reformas de segunda generación destinadas a mejorar la cualificación de la administración, del sistema judicial, y de la policía y las fuerzas del orden. Paralelamente, el Banco Mundial convirtió la reforma del Estado en su *Informe de 1997* (Banco Mundial, 1997), desarrollado bajo la doble consigna de que el Estado no debía pretender resolver todos los problemas sociales, sino sólo aquellos en que tuviera posibilidades reales de obtener resultados positivos, pero que debía tratar de desarrollar los recursos necesarios para abordar problemas adicionales: los recursos humanos y financieros propios de un Estado eficiente. En este contexto se planteaba de forma inevitable la necesidad de una reforma fiscal que permitiera a los gobiernos disponer de la financiación necesaria para afrontar nuevas tareas, partiendo del hecho bien conocido de que, con pocas excepciones, la fiscalidad es extremadamente baja en la región.

De esta forma se producía el giro de una visión minimalista del Estado, relegado a un papel secundario respecto a los mercados, a una visión más realista de su papel como regulador y organizador social. Otros aspectos del papel social del Estado habían merecido ya la atención del Banco Mundial, como la sanidad (1993) o la inversión en infraestructuras (1994), y el siguiente informe se ocuparía de la educación (1998). El enfoque desde el que los expertos del Banco abordan estos temas, por supuesto, no es precisamente estatalista, sino que mantiene siempre una visión subsidiaria del Estado, pero aún así el mero hecho de que estos problemas se pusieran de relieve, y se atribuyera una responsabilidad a los gobiernos en su resolución, significaba un avance respecto a la visión muy simplificada de los problemas de América Latina que se había extendido en los momentos de auge del Consenso de Washington.

Sin embargo, el programa de las reformas de segunda generación mantiene una lógica casi exclusivamente económica. Nada despreciable, ciertamente: es muy importante subrayar que los niveles de educación están fuertemente relacionados con la posibilidad de un desarrollo sostenido —como parece mostrar el éxito de los países de Asia—, que mejorar los niveles de salud o invertir en infraestructuras son

condiciones para obtener un crecimiento económico de alta calidad, por utilizar las palabras del Fondo. Y sin duda es muy positivo que se redescubra el papel de la administración pública, y de bienes públicos tan esenciales como la seguridad o la justicia, para el buen funcionamiento de los mercados.

Igualmente, es indudable que el éxito de tales reformas beneficiaría a todos los ciudadanos con independencia de sus repercusiones en el crecimiento económico. Pero las reformas se plantean, en todo caso, como pasos para lograr un crecimiento económico sostenido, no desde la lógica de los derechos de los ciudadanos. El reciente informe *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004), invierte deliberadamente esta perspectiva. Argumenta que el criterio organizador de las prioridades en la agenda pública debe ser la democracia, el respeto de las libertades y la efectividad de los derechos, y que, si el debate político se organiza desde ese principio, se podrá resolver la insatisfacción de los ciudadanos latinoamericanos respecto a la política democrática, sus ambivalencias respecto a la democracia.

El informe del PNUD se apoya en un amplio estudio de la opinión pública latinoamericana, que, junto con la elaboración de una serie de indicadores, le permite estudiar, por una parte, un Índice de Democracia Electoral (IDE), y por otra un Índice de Apoyo a la Democracia (IAD). Mientras que la región habría hecho grandes avances en el IDE, el IAD ofrecería motivos de preocupación, aunque desde una perspectiva optimista se pueda argumentar que los partidarios de la democracia son el grupo más numeroso (43%) y que los ambivalentes (30,5%) están más cerca de la posición de los demócratas que de la de los no demócratas. Pero no puede dejar de llamar la atención que un 54,7% de los latinoamericanos estuvieran dispuestos en 2002 a aceptar un gobierno autoritario si éste fuera capaz de resolver la crisis económica (PNUD, 2004: 137).

Lo más innovador de *La democracia en América Latina*, en cualquier caso, es la propuesta de poner en primer lugar la democracia, por encima del crecimiento y de los mercados. Y esta propuesta a su vez se plantea desde una concepción multidimensional de la democracia, que no se limita al régimen político y a la existencia de un poder estatal efectivo, sino que incluye la vigencia del Estado de derecho, la efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales, y que las opciones entre las que la ciudadanía debe elegir aborden *las cuestiones sustantivas*

(PNUD, 2004: 54). Estos tres últimos puntos son los que implican un cambio sustancial de enfoque respecto a la práctica actual.

Una democracia de ciudadanía

En los momentos en que las transiciones a la democracia centraban el debate sobre la política latinoamericana, Guillermo O'Donnell (1993) llamó la atención sobre la desigual efectividad de los derechos civiles en los países de la región: existían amplias *zonas marrones* en las que no se podía afirmar la existencia real de Estado de derecho, y en la que para poder ejercer los derechos individuales era preciso contar con un acceso (discrecional, no igualitario) a los recursos humanos y administrativos del poder local. Lo que deberían ser derechos universales —a la sanidad o a la justicia, por ejemplo— en la práctica dependían de los contactos que se tuvieran en la administración local o de la benevolencia de ésta, a menudo en función de la existencia de vínculos clientelares.

Con el auge de los problemas de inseguridad, la existencia misma del Estado de derecho ha llegado a ser discutible, no sólo en situaciones extremas en las que está en juego el monopolio de la fuerza por el Estado, sino en situaciones más cotidianas en las que los ciudadanos no se sienten amparados por la policía y la justicia, ni frente a sus posibles abusos o negligencias. Es evidente que la indefensión crece cuanto menores son los recursos sociales y materiales de las víctimas: ha llegado a ser habitual en muchos países la información sobre desapariciones y muertes que no fueron investigadas por la escasa relevancia de las víctimas o por la influencia de los supuestos responsables de los hechos. Pero ni siquiera los grupos acomodados, que al menos cuentan con la posibilidad de contratar seguridad privada, pueden sentirse a salvo de una delincuencia que mantiene a menudo redes de contactos en las fuerzas del orden y en la propia administración de justicia.

Si la misma existencia del Estado de derecho está en duda, con mayor razón lo están derechos sociales de ciudadanía en principio universalmente reconocidos, como la educación, la salud y el empleo. En particular, el desempleo urbano abierto alcanzó en 2003 un máximo histórico del 10,7% (CEPAL, 2003b). Se puede recordar

que el empleo no puede ser garantizado por los gobiernos, pero esta limitación debería venir compensada por la capacidad del Estado para paliar en alguna medida el desempleo: la inexistencia de mecanismos de protección en este sentido constituye un rasgo común de las economías latinoamericanas. En este sentido, no se podría seguir atribuyendo a las reformas fiscales pendientes un simple objetivo de eficiencia sin plantearse una dimensión redistributiva.

Por otro lado, la elevación de las tasas de escolarización primaria y secundaria enmascara un grave problema de deterioro del sistema en muchos países de la región, patente en términos de comparación con algunos países desarrollados (PNUD, 2004: 131) y lógicamente esperable a la vista de la pérdida de poder adquisitivo de los maestros y del frecuente empeoramiento de sus condiciones de trabajo. Algo similar podría decirse respecto a los indicadores de niveles de salud en la región, que inducen un cauto optimismo bajo el que subyace el problema del acceso altamente desigual a la atención sanitaria de segundo nivel.

La propuesta es entonces construir una democracia de ciudadanía, fundamentada en la idea de equidad, en la que la propia democracia sirva para determinar los derechos sociales efectivos mínimos para que los ciudadanos puedan decidir libremente sobre las opciones existentes de organización de la economía y la sociedad. En vez de dar prioridad a la economía, y ver qué posibilidades ofrece para poner en práctica los derechos civiles, políticos y sociales, se deben invertir las prioridades y decidir democráticamente el modelo de sociedad que se desea, para discutir después las opciones de política económica que concilian esos objetivos con las metas del crecimiento y la eficiencia de los mercados.

Este planteamiento, democráticamente impecable, se enfrenta sin embargo a obstáculos de distinto tipo. En primer lugar, las ideas establecidas o actualmente vigentes: la crisis de la deuda coincidió con un cambio global de ideas que se suele resumir en el ascenso del llamado neoliberalismo: cobraron fuerza creciente ideas que preconizaban la reducción del peso del Estado, la limitación de las políticas de protección social, la eliminación de toda interferencia del Estado en la economía, y en general la sospecha hacia la política democrática como fuente de intervenciones económicas poco o nada eficientes movidas por los intereses electorales de los electos. Recuperar la primacía de la política resulta por tanto un proyecto a

contracorriente de las ideas hoy dominantes en la opinión pública internacional, y en especial entre las élites empresariales —incluyendo los grandes medios de comunicación— y políticas, así como en las instituciones multilaterales.

En segundo lugar, para poder plantearse primero el modelo de sociedad, y después la política económica adecuada a ese modelo, se requiere algún margen de maniobra. Si los gobiernos se hallan agobiados por la necesidad inmediata de pagar o reprogramar la deuda, o por la de conseguir recursos financieros frescos para mantener el gasto previsto, es casi imposible replantearse las cuestiones de fondo sobre el modelo de sociedad. La debilidad financiera de muchos gobiernos —los que tendrían mayores razones para repensar los objetivos sociales prioritarios— se suma a menudo con la carencia de aparatos burocráticos y técnicos capaces de ofrecer planes viables alternativos. La extrema debilidad del Estado es el peor punto de partida posible para impulsar una deliberación democrática sobre el modelo de sociedad.

En tercer lugar, la dependencia de las economías nacionales de los mercados financieros no es a estas alturas una opción libremente elegida, sino un hecho estructural inevitable en países con bajas tasas de ahorro y altos niveles de deuda. Que además esta dependencia venga reforzada por las ideas dominantes en las agencias financieras o en los gobiernos de los países desarrollados no mejora las cosas, pero no se puede culpar únicamente a la imposición de los actores externos de la necesidad de desarrollar políticas que no disuadan la inversión y que, por el contrario, la estimulen, aunque su precio en términos sociales resulte impagable. Las ideas cuentan mucho, pero las circunstancias en las que operan las economías nacionales son las que les dan su fuerza actual, incluso frente a la conciencia creciente de su insuficiencia.

Estos tres factores podrían llevar a considerar inviable la propuesta de crear una nueva agenda democrática en América Latina. Pero este fatalismo no está demasiado justificado: basta con recordar la aparente inviabilidad de la agenda neoliberal —cuando ni siquiera recibía aún ese nombre— en la época en que las ideas keynesianas eran claramente dominantes, durante los años sesenta y primeros años setenta. Si algo demuestra la revolución neoliberal es que las ideas alternativas deben plantearse y desarrollarse durante años antes de que las

limitaciones de las ideas dominantes lleguen a hacerse patentes. Las nuevas ideas deben estar disponibles en los medios académicos y la opinión pública para poder llegar a convertirse en alternativa real cuando las anomalías de las ideas establecidas hacen inevitable su sustitución, o al menos crean una fuerte demanda de ideas distintas.

Lo que sí significan estos obstáculos para una democracia de ciudadanía, es que, incluso con una clara visión de las necesidades sociales, y de la necesidad de compatibilizar la lógica de la economía con la lógica de la democracia, no parece sencillo modificar la dinámica actual de las economías latinoamericanas para ponerlas al servicio de los derechos sociales, o incluso para pensar más en las exigencias del crecimiento a largo plazo y menos en las urgencias de la financiación a corto plazo. Una nueva agenda democrática no puede descartarse por fatalismo, pero la primera condición de su viabilidad debería de ser un fuerte realismo que huyera de las promesas irrealizables.

Reforma política

En este punto conviene retomar una idea ya planteada anteriormente: que la insatisfacción ante la política democrática en América Latina puede tener una de sus raíces fundamentales en la inexistencia de vínculos de representación entre los ciudadanos y los gobernantes. Esto es algo que iría más allá de la desigualdad y la pobreza, de la carencia de resultados estables de los gobiernos y de protección social compensatoria, e incluso de la incapacidad del Estado para ofrecer protección contra la delincuencia y hacer cumplir las reglas del propio Estado de derecho. Un problema adicional —y en cierto sentido el de fondo— sería que las decisiones sustantivas sobre el futuro del país, las decisiones que afectan sustancialmente a lo que son las grandes preocupaciones de los ciudadanos, se les sustraen a éstos.

Éste es uno de los problemas fundamentales que plantea *La democracia en América Latina*, pero sobre todo desde la perspectiva del achicamiento del espacio de la deliberación política al pasar esas decisiones sustantivas a otros foros, como los grandes organismos financieros públicos o privados. Pero hay un aspecto más

inmediato del achicamiento de la política que tiene que ver con la forma en la que los partidos se relacionan con los ciudadanos, primero en cuanto electores y luego como gobernados. La hipótesis que se pretende plantear aquí es que los gobiernos utilizan las imposiciones externas para justificar el incumplimiento de promesas que no deberían haberse hecho desde una perspectiva mínimamente realista.

¿Se pueden ganar elecciones prometiendo sólo cosas verosímiles? Puede no ser sencillo, pero tampoco parece, a juzgar por algunas experiencias recientes, que sea fácil para un mandatario asegurar la gobernabilidad cuando ha sido elegido gracias a promesas irrealizables. Para los electores puede llegar a ser insoportable que los gobernantes desarrollen una política muy distinta de la que sugerían sus promesas electorales, sobre todo cuando esa política no llega a traducirse en mejoras compensatorias de las promesas incumplidas. La experiencia pasada de gobernantes que se hicieron elegir con un discurso populista, para después aplicar la agenda neoliberal, y que fueron reelegidos con alta popularidad (Stokes, 2001), no parece repetible en ausencia de crisis hiperinflacionarias y una vez que el impulso al crecimiento de las reformas estructurales se agotó a mediados de los años noventa.

Un primer paso para restablecer el vínculo representativo entre electores y electos, entre los ciudadanos y los gobernantes, podría ser entonces que en el debate político se incluyeran los obstáculos que dificultan alcanzar los objetivos y demandas sociales, y que estos obstáculos no aparecieran sólo a posteriori para justificar el incumplimiento de las promesas. Para ello es necesario considerar a los ciudadanos personas adultas y responsables, y no limitarse a decir lo que desean oír pero cada vez son más incapaces de creer. De hecho, si se toma en serio la propuesta de una democracia ciudadana que se desprende del informe del PNUD, introducir en la agenda política el modelo de sociedad al que se desea llegar significa discutir también sobre los obstáculos que se deberán superar para alcanzarlo.

Hay varias razones para que no se haga así. La primera es la idea ya mencionada de que no es posible ganar elecciones hablando de dificultades, la segunda los condicionamientos que en las campañas electorales introduce el uso de los medios de comunicación masivos. Pero en ambos casos se está hablando de los períodos electorales propiamente dichos, no del largo tiempo en el que los partidos deben ejercer el gobierno o hacer tarea de oposición desde el parlamento o en otros

ámbitos. Nada impide abrir una deliberación seria sobre los problemas del país en esos momentos que ocupan la mayor parte del tiempo político de la nación, y sólo una evidente preferencia por la rentabilidad inmediata en términos de imagen pública explica que el esfuerzo sea tan limitado.

Si algo revelan las campañas electorales de los países desarrollados es que es posible ganar unas elecciones proponiendo medidas concretas y realizables, configurando programas que vayan más allá de los catálogos de buenas intenciones. Pero se diría que la necesidad de hacer otro tipo de debate político y otro tipo de programas electorales es mayor cuanto más crece el desánimo y la desconfianza frente a las promesas vacías de contenido. Bien podría suceder que el retraso en este sentido no refleje tanto ninguna dificultad de la política electoral como las limitaciones muy reales de una clase política que ha perdido la conexión con sus bases sociales tradicionales, a consecuencia del cambio de modelo con las reformas estructurales, y que busca establecer una relación inmediata con los electores —siguiendo el esquema de la vieja política populista— prometiéndoles soluciones mágicas para los problemas que más les obsesionan.

Paradójicamente, la conclusión de este razonamiento es que el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes. Todo ello puede ser necesario, pero insuficiente mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el período electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con unos recursos muy limitados.

En este sentido, una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata. Ciertamente, como bien se señala en *La democracia en América Latina*, los partidos políticos no atraviesan su mejor momento en ninguna parte del mundo —por razones más complejas que las que ya se han enumerado aquí—, pero,

por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral.

Desgraciadamente, no se puede esperar a contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para tratar de plantear una nueva agenda democrática. Como tampoco es posible postergar la respuesta a las demandas sociales, o las reformas del Estado, hasta un momento futuro en que estuviera garantizada la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países, en que no acuciaran a los gobernantes precisamente muchos de los problemas a los que se pretende dar solución con las reformas de segunda generación. Como apuntaron los autores de un libro sobre la reforma institucional en los países del centro y del este de Europa, el desafío es reconstruir el barco en alta mar.

Referencias

Banco Mundial (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial 1993: Invertir en salud*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (1994), *Informe sobre el desarrollo mundial 1994: Infraestructura y desarrollo*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (1998), *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-99: El conocimiento al servicio del desarrollo*, Madrid: Banco Mundial/Mundi-Prensa.

Bennett, W.L. (1998), "The uncivic culture: communication, identity, and the rise of lifestyle politics", *PS: Political Science and Politics* **31**: 741-761.

Burki, S.J., y Perry, G.E. (1998), *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington: Banco Mundial [*Beyond the Washington consensus: institutions matter*, Washington: World Bank].

Business Week (1996), "America's economic anxiety", *Business Week*, 11 de marzo.

CEPAL (2003a), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago: Naciones Unidas.

- CEPAL (2003b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago: Naciones Unidas.
- Lane, R. (1978), "Autonomy, felicity, futility", *Journal of Politics* **40**: 1–24.
- Madrid, R.L. (2002), "The politics and economics of pension privatization in Latin America", *Latin American Research Review* **37** (2): 159-182.
- O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 259-285, Buenos Aires: Paidós, 1997 [*Desarrollo Económico* **33** (130): 163-184].
- Perry, G.E., Ferreira, F.H.G., Walton, M., et al. (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?*, Washington: Banco Mundial.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Aguilar.
- Quinn, D.P., y Woolley, J.T. (2001), "Democracy and national economic performance: the preference for stability", *American Journal of Political Science* **45**: 634-657.
- Radcliff, B. (2001), "Politics, markets, and life satisfaction: the political economy of human happiness", *American Political Science Review* **95**: 939-952.
- Rodrik, D. (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* **73**: 7-31.
- Stokes, S.C. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Time (1993), "What ever happened to the great American job?", *Time*, 22 de noviembre.
- Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform", en J. Williamson, comp., *Latin American adjustment: how much has happened?*, 5-38, Washington: Institute for International Economics.