

Nº 51, Octubre 2011

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Manuel Villoria

¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Juan A. Bogliaccini y Fernando Filgueira

Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Marcel André Thezà Manríquez

Los claro-oscuros de la ciudadanía en los estudios sobre participación: algunas aproximaciones teóricas

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Antoni Abat i Ninet y Josep Monserrat-Molas

Neutralidad del diálogo y neutralidad política en B. Ackerman

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Izabela Moreira Corrêa y Mário Vinícius Claussen Spinelli

Políticas de transparencia en la administración pública brasileña

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Pilar Arcidiácono

El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Jorge Alberto Ordóñez Tovar

¿Competitividad para qué? Análisis de la relación entre competitividad y desarrollo humano en México

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Víctor S. Peña-Mancillas

Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)



¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI*

Manuel Villoria

Introducción

La construcción de lo que hoy llamamos Estado ha sido larga y sinuosa. Normas y gobierno existen en todas las sociedades conocidas, pero el Estado implica un sistema mucho más sofisticado de organización que la mera existencia de un líder tribal con reglas comunes de interacción social. En su origen, los Estados surgen en el momento en que existen excedentes (de grano, por ejemplo) que hay que gestionar (Mulgan, 2007). Seguramente, la guerra es también una de las variables clave para explicarse el nacimiento de lo que denominamos Estado (Bobbitt, 2002); en consecuencia, ese gobierno común surge para garantizar seguridad interna y externa a los habitantes de un territorio. Pero el Estado, a lo largo de la historia, también se ha caracterizado por proveer justicia, bienestar y conocimiento. Por desgracia, en numerosas ocasiones, quienes han ocupado el gobierno del mismo lo han usado para su propio interés, en lugar de servir a sus ciudadanos. Lo que está claro es que un buen gobierno¹ es esencial para explicarse el nivel de libertad, justicia y bienestar de cualquier sociedad. Y el mal gobierno es la variable clave para explicarse los sufrimientos de millones de seres humanos.

Pero siendo tan importante el gobierno para la libertad y felicidad de las personas, parece que, en los últimos tiempos, sobre todo tras las experiencias totalitarias del siglo XX, lo que más nos preocupa es cómo controlarlo, cómo reducir sus poderes, y menos qué podemos conseguir a través de él: en suma, qué debe hacer el gobierno para ayudarnos a ser más libres y vivir mejor. Cuanto más se escribe sobre gobernabilidad, gobernanza, calidad del gobierno o calidad democrática (ver, entre otros, Diamond y Morlino, 2004; Kauffman, 2005; Kauffman ...[et al], 2007; La Porta ...[et al], 1998; Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Teorell, 2008), más oculto parece que queda el debate sobre los fines del gobierno; cuanto más sabemos sobre el “cómo” debe actuar un gobierno, menos pensamos en el “para qué” debe actuar.

Es cierto que ahora conocemos, de forma más rigurosa que nunca, qué debe hacer un gobierno para ayudar al mercado a desarrollar económicamente la sociedad que dirige: crear las instituciones adecuadas y consolidar el Estado de derecho (North, 1990 y 2006; O'Donnell, 2001 y 2004b; Villoria y Wences, 2010); y qué debe evitar -sobre todo la corrupción (ver, entre otros, Ades y Di Tella, 1997; Della Porta, 2000; Heidenheimer y Johnston, 2002; Hodgson y Jiang, 2007; Jain, 2001; Mauro, 1995; Rose-Ackerman, 1978 y 2001; Tanzi y Davoodi, 2001; Wei, 1997; World Bank, 2006)-, pero las propuestas normativas finalistas, justificadoras de la acción estatal están quedando diluidas entre las disputas procedimentales. De ahí que Rothstein (2011: 5), en su último libro, nos plantee el desasosiego que le genera observar cómo la literatura sobre gobernanza o calidad del gobierno se está desarrollando sin una teoría política normativa sobre la justicia, la democracia o el papel del gobierno que le dé coherencia.

Tal vez sea consecuencia del éxito ideológico de las propuestas liberal-conservadoras o quizás del fracaso de los regímenes marxistas en su intento de construir un Estado emancipador que trajera la utopía igualitaria al mundo real, probablemente una suma de ambas; pero la realidad es que la reflexión sobre fines del gobierno que vayan más allá del análisis de resultados como el desarrollo económico y la eficiencia, la gestión tecnocrática de las crisis, la ausencia de corrupción o la mejora en los procedimientos parece que ha quedado en segundo plano en los estudios sobre gobierno y administración pública². Y sin embargo, en un mundo en el que el 1% de los adultos controla el 43% de la riqueza³, millones de seres humanos siguen sufriendo la maldición del hambre, enfermedades

Recibido: 28-08-2011. Aceptado: 15-09-2011.

(*) Conferencia Magistral a ser presentada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

fácilmente evitables y dominación arbitraria, todo ello mientras se sigue sin actuar contra un colapso ecológico que, así las cosas, científicamente parece inevitable.

Por fortuna, estudios recientes sobre los efectos de la desigualdad en la salud, las instituciones, la confianza o el bienestar de las personas (ver Uslaner, 2008; Wilkinson y Pickett, 2010), o sobre la felicidad y las políticas públicas que podrían generarla (Bruni y Porta, 2005; Layard, 2005) o, de nuevo, sobre la justicia (Sen, 2010), entre otros, nos hacen replantearnos los fines del buen gobierno, más allá de las repetidas consignas sobre la ineludible reducción de su papel y la necesaria expansión del mercado (Judt, 2010). Sumándonos a esa ola, con este texto pretendemos humildemente contribuir a reabrir el debate sobre las obligaciones del Estado en el siglo XXI y las condiciones para su éxito.

Con todo esto no queremos decir, como luego insistiremos, que las instituciones no sean esenciales, ni mucho menos, o que los procedimientos no sean importantes, pero se supone que las instituciones buscan alcanzar ciertos fines y no otros, o que los procedimientos se establecen para lograr ciertas metas. ¿Cuáles son las metas de un buen gobierno? ¿Debe lograr ciudadanos más libres e iguales o seres más felices? ¿Es posible combinar ambos fines? Suponiendo que ello fuere posible, ¿cómo se articulan ambas metas? Finalmente, ¿puede existir un buen gobierno en una sociedad que no sea cívicamente virtuosa? Y, aunque fines nobles sean compartidos por gobernantes y gobernados, ¿es posible un buen gobierno sin las instituciones adecuadas? De todo ello hablaremos en este texto que, en resumen, tiene dos objetivos: el primero es el de revisar el concepto de buen gobierno desde una perspectiva normativa, a efectos de tratar de clarificar qué fines debería cumplir, buscando contribuir modestamente a la superación de cierta indeterminación deontológica existente en este ámbito (Wempe, 1998); en segundo lugar, se tratará de situar el concepto en la realidad social y política contemporánea, analizando desde la teoría política empírica, la psicología evolutiva y la sociología analítica las posibilidades de su implantación efectiva.

En cualquier caso, antes de comenzar a desarrollar los argumentos procederemos a exponer algunas opciones epistemológicas y metodológicas que justifiquen nuestras elecciones. Para empezar, el propósito de este trabajo no es el diálogo hermenéutico con una determinada tradición de pensamiento, sea la deontología o el utilitarismo, sino la aplicación de la teoría social contemporánea a un concepto aquí reconstruido desde ambas tradiciones: el de buen gobierno. El argumento es teórico-sistemático, no histórico o hermenéutico. Por otra parte, este artículo de revisión se sitúa en el marco de los estudios de teoría política -pues trata de clarificar y refinar conceptos (Máiz, 2009)- y de ética aplicada y, dentro de este segundo ámbito, en los de ética política (Thompson, 1999; Gutmann y Thompson, 2006).

Tercero, el hecho de que se construya un concepto de buen gobierno desde la teoría normativa no debe implicar caer en la falacia naturalista y confundir el deber ser con el ser, promoviendo lo inaplicable. Construir un concepto de buen gobierno muy exigente, alejado de toda posible implantación, carece de sentido para la teoría política. Cuando se plantea la elaboración de conceptos normativos debemos intentar cumplir el criterio metodológico de factibilidad (Domènech, 1998). Por ello, aun cuando se parta, inicialmente, de la premisa optimista y contrafáctica de gobernantes motivados moralmente, contamos con que los políticos pueden también albergar (como el resto de los seres humanos) otras muchas motivaciones perversas. En general, si el coste de ser honesto es muy alto, como lo es en muchos países, el comportamiento virtuoso por parte del político desaparece tarde o temprano (Herreros, 2002), salvo que sea un santo. Mas si para hacer real el concepto elegido necesitáramos gobernantes que unieran a la competencia la santidad, estaríamos ofreciendo un concepto inaplicable. Políticos competentes no hay muchos, pero santos prácticamente ninguno. Por ello, en el texto intentaremos construir un concepto que, considerando las variables de la naturaleza humana, los datos de entorno social propios de las democracias contemporáneas y las peculiaridades de los dilemas morales en el mundo político, pueda ser implantado.

Cuarto, es preciso reconocer que bajo la rúbrica de buen gobierno caben demasiadas cosas como para que el concepto sea útil sin más. En general, no basta con añadir un adjetivo que es

semánticamente atractivo para que todos sepamos qué implica ese “buen” gobierno. Más aún, el buen gobierno puede referirse al gobierno de un Estado moderno -que es el gobierno de referencia en este trabajo-, al gobierno global -entelequia actualmente inexistente- o al gobierno local, aunque éste sea dependiente de la previa existencia del Estado. Y además es importante no confundir buen gobierno con “buen” Estado (pues este concepto incluye también al poder judicial o al legislativo), buen régimen político (que es un concepto también más amplio) o buena administración (que es un concepto más específico).

Finalmente, en la búsqueda del buen gobierno hemos asumido la opción metodológica del “pluralismo de valores” (Berlin y Williams, 1994), lo cual nos lleva a aceptar que puede haber visiones de buen gobierno sostenidas en razonamientos y valores diferentes y sobrevivir al escrutinio de la crítica en partes esenciales de su argumentación. En suma, pueden existir posiciones razonables distintas y, de lo que se trataría, de cara a definir un buen gobierno, es intentar integrarlas en la medida de lo posible. Como dice Sen (2010: 36): “La reducción arbitraria de principios múltiples y potencialmente conflictivos a un solitario principio supérstite, mediante la decapitación de todos los demás criterios de evaluación, no es, en efecto, un prerrequisito para alcanzar conclusiones sólidas y útiles sobre lo que se debe hacer”.

1. Sobre el buen gobierno y el gobierno legitimado

El reto esencial en los debates normativos sobre buen gobierno es tener respuestas consensuadas frente a preguntas como (Arndt, citado por Johnston, 2009): “¿Qué debe hacer el gobierno? ¿Cómo debería hacerlo? ¿Qué es éxito o fracaso para un gobierno desde esta perspectiva moral? ¿Quién decide y cómo lo que es éxito o fracaso? ¿Sobre qué fundamentos?...”. Un reto que, ya anticipamos, es imposible de superar. No obstante, aun sabiendo que es imposible el consenso, creemos que merece la pena tratar de definir qué es un buen gobierno en términos finalistas y conseguir reverdecer el debate sobre los fines del gobierno en este momento histórico. Que no haya consenso no debe arrastrarnos al relativismo y al todo vale.

Así pues, el principal problema al que nos enfrentamos tiene que ver con que la bondad o maldad de un gobierno dependen de las teorías políticas y morales y de los valores subyacentes que sostengamos para defender un tipo u otro de gobierno (Arndt y Oman, 2006). Hoy en día, en el ámbito de la moral, existe un pluralismo enorme, por lo que se hace muy difícil definir un punto de partida común desde el cual juzgar la acción gubernamental (Cortina, 2007: 161 y ss.). Por otra parte, en el gobierno hay una dimensión de agencia que reta continuamente la dulce acomodación de valores o la coherencia de principios. Benedetto Croce (1952: 203) ya lo enunció claramente: “Entender el Estado y la moral es problema teórico que atañe al teórico. Pero el problema del ‘¿qué hacer?’ es problema práctico, del hombre práctico y, por lo tanto, del político y del ético-político”. El aprendizaje de lo que debe ser un buen gobierno tiene un componente histórico ineludible, basado en pruebas y errores y no en meras deducciones lógicas. Además, se es consciente de que el hecho de consensuar unos fines, unos principios y unos valores de referencia para el gobierno no evita a éste el doloroso ejercicio de elegir entre lo bueno, pues los valores defendibles entran en conflicto entre sí a menudo; más aún, cada valor puede tener un conflicto en el interior de sí mismo -por ejemplo, libertad positiva y libertad negativa, en la multicitada teoría de Berlin-; en suma, no es posible la suma agregada de valores maximizados en la toma de decisiones, dado su conflicto. El pluralismo de valores de la sociedad moderna exige, por todo ello, tensas reflexiones interiores para las que no existe una racionalidad superior, sólo la respuesta equilibrada y contextual, justificada, eso sí, con las mejores razones posibles (Abellán, 2009).

Reconocer estos problemas, no obstante su magnitud, no debe arrastrarnos al escepticismo moral en un tema de tanta relevancia. Por ello, en este momento, antes de ir al asunto central, debemos resolver una pregunta fundacional: ¿debe analizarse el gobierno desde la moral? ¿No es un ejercicio superfluo, un mero juego intelectual? La respuesta negativa a la primera pregunta nos lleva a la

conclusión de que buen gobierno es el que tiene poder suficiente para controlar un territorio y gobernar, mejor aun, el que consigue la aceptación de sus gobernados, en última instancia, el que está legitimado⁴, no importa cómo ni por qué. Para ver si un gobierno es “bueno”, desde esta perspectiva “realista”, lo esencial, en este momento histórico, sería comprobar las encuestas que nos indiquen el porcentaje de confianza ciudadana que tienen los distintos gobiernos analizados. Ir más allá sería innecesario. Un gobierno autocrático y corrupto, si obtiene el asentimiento ciudadano de una u otra forma, será “exitoso”, pues está legitimado. Como dice Maquiavelo (1993: 73): “en las acciones de todos los hombres, especialmente de los príncipes, donde no hay tribunal al que apelar, se atiende al resultado”. El problema con esta opción está, obviamente, no en los resultados en sí, si son valorados por la ciudadanía, sino en la ausencia de una motivación moral subyacente. El buen gobierno debe buscar el bien común de su comunidad y, para ello, debe disponer de poder, en suma, de control y legitimidad (Castells, 2010). Pero el fin del gobierno no debe ser el poder y los resultados un mero instrumento para mantenerlo. Porque un gobierno así motivado incluso abandonará la búsqueda de resultados (por ejemplo, una mejor educación para su pueblo) si ello le pone en peligro su poder. En suma, el modelo realista asume que el fin del gobierno es el poder, y los resultados y, desde luego, la moral no dejan de ser instrumentos de legitimación que pueden ser abandonados tan pronto sea necesario. De nuevo Maquiavelo (1993: 70-71) lo expone de forma brutal y directa: “Por lo tanto es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia y como hombre. (...) Sin ambas naturalezas no podrá mantener su poder”⁵.

El objetivo de este texto, conviene recordarlo, es hablar de *buen* gobierno y no de gobiernos eficaces en sus estrategias de legitimación; un determinado gobierno puede ser exitoso en su legitimación y ser un mal gobierno éticamente (entre otros factores, porque puede obtener consentimiento a partir de la manipulación y la ignorancia de sus súbditos). Y viceversa, un gobierno podría ser un buen gobierno éticamente y tener dificultades de aceptación (por ejemplo, una ciudadanía con baja virtud moral podría negarse a aceptar propuestas moralizadoras, como la de una mayor tolerancia religiosa, rebelándose contra un “buen” gobierno). En general, incluso en democracia, los malos gobiernos pueden mantenerse en el poder: la *accountability* vertical tiene enormes lagunas (Stokes, Przeworski y Manin, 1999); más aún, diversos estudios nos demuestran que gobiernos corruptos pueden ser reelectos (Jiménez, 2007; Costas Pérez ...[et al], 2011). Pero si el fin del gobierno es el poder sin más, sin principios o valores finalistas que lo sustenten moralmente, nada de esto importaría, estaríamos situados en el más puro relativismo. Lo que rechazamos aquí, así pues, no es que un gobierno pueda usar medios dudosos para fines nobles (Walzer, 1973), lo que exponemos como inaceptable es la indiferencia ante la motivación moral en la acción gubernamental. Lo que implicaría afirmar que política y ética son incompatibles o tienen una relación “trágica” (Aranguren, 1968).

Obviamente, la opción de este texto es la contraria, pues creemos que el gobierno debe tener como objetivo de su conducta el ser un buen servidor de sus ciudadanos; en suma, debe guiarse por criterios morales universalistas para gobernar y no sólo por criterios basados en resultados cortoplacistas para mantenerse en el poder. Según Tugendhat (2001), cuando usamos “bueno” y “malo” en sentido moral no lo hacemos de manera relativa, sino de manera absoluta, en un sentido “gramaticalmente absoluto”, de forma que los juicios morales no son relativos, sino que tienen un significado objetivo, que no hace referencia a la persona que juzga. En consecuencia, si buscamos el “buen” gobierno debemos superar el reto del relativismo. La opción cínica de considerar que lo bueno de un gobierno es que se mantenga en el poder sin importar sus motivaciones últimas ni los medios, nos lleva a un camino sin salida. Implica aceptar sumisamente la trágica metamorfosis por virtud de la cual el gobierno, que debe ser un servidor, se convierte en un amo (Mulgan, 2007). Ciertamente, a lo largo de la historia es una situación bastante corriente, pero las consecuencias para la ciudadanía a largo plazo nunca son positivas. El gobierno surge para servir el interés común, no para servirse a sí mismo a través del abuso, la opacidad o la corrupción; cuando actúa como amo daña a la sociedad y los

ejemplos de ello son infinitos: los más trágicos, las numerosas guerras que por intereses dinásticos o por captura de intereses han sufrido innecesariamente tantos pueblos (Wright, 1964).

Dejar el poder en manos de seres amorales es algo que las sociedades civilizadas han rechazado desde siempre. La idea de que los gobiernos tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de “mandato celestial”, en el concepto indio de *rajadharma* (los deberes morales del rey) o en la tradición occidental del interés general (Mulgan, 2007: 11). Finalmente, es preciso recordar que el propio concepto de gobierno lleva en sí inserta una razón de ser, la de guiar a una comunidad hacia su bien común; si pierde esa razón de ser, pierde su bien interno, lo que le justifica socialmente (McIntyre, 1981). En consecuencia, hablar de buen gobierno implica hablar de algo más que de un gobierno legitimado, sin negar la importancia de este hecho⁶. Implica hablar de un gobierno que hace lo que “debe” hacer, que sigue una conducta virtuosa, sea por puro deber (deontología) o sea por las consecuencias positivas que busca para la ciudadanía (consecuencialismo). Según Ross (1994), la acción virtuosa es la que se encuentra guiada por alguno de estos tres motivos: el deseo de cumplir con nuestro deber, el deseo de llevar algo bueno al ser y el deseo de producirle a alguien un bien o de evitarle un mal. Veamos a continuación cómo se plasman estas motivaciones en las respuestas clásicas a lo que el gobierno *debe* hacer.

2. El buen gobierno debe ampliar los horizontes de libertad de los gobernados

Para Kant (1989: 42-44 y 2005: 22, 23, 38, 39), el ser humano en el estado de naturaleza se encuentra sometido a la inseguridad y el miedo, vive en un estado de guerra. En cualquier caso, todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene libertad y racionalidad. La libertad y la racionalidad son el fundamento de la dignidad del hombre y de su condición de persona. Para Kant, el concepto de la libertad de los hombres tiene un aspecto positivo y otro negativo, pues “consiste, al mismo tiempo, en la independencia con respecto a la determinación causal de la naturaleza y en el hecho de darse a sí mismos una ley (autolegislación), es decir, en la autonomía a través de la razón práctica pura” (Sprute, 2008: 29), o, dicho de otra forma, en el derecho a no regirse por leyes a las que no haya podido dar su consentimiento. Si no se aceptaran esos principios de dignidad y autonomía, entonces nuestra relación con los otros seres humanos sería apenas instrumental; en otras palabras, trataríamos a las otras personas no como sujetos capaces de determinar sus propias acciones y fines, sino como meros objetos de nuestro actuar (Dias, 2004). El problema es que en el estado de naturaleza no hay reconocimiento de la dignidad ni de la libertad en la práctica, pues las leyes naturales que surgen de la razón para regir la coexistencia no son respetadas y la autonomía es pisoteada. En consecuencia, ante los males que supone vivir en un estado de naturaleza, los seres humanos deciden poner límite a su ambición de posesión de cosas y de dominio sobre otras personas, y se dicen: no debe haber guerra, unámonos en un Estado que resuelva, mediante leyes, las disputas que pueda haber entre nosotros y que asegure nuestra libertad.

El Estado, así pues, surge para asegurar la efectiva vigencia de las leyes jurídicas -fruto de la razón- y, en última instancia, la libertad del ser humano. Ahora bien, en Hobbes (1980) el Estado es la consecuencia del miedo a la muerte y de la búsqueda de felicidad, del interés mutuo. En Kant la motivación no puede ser consecuencialista. Es el mandato de la razón práctica que prohíbe la guerra y que prescribe que los seres humanos regulen sus relaciones por normas jurídicas, el que lleva al nacimiento del Estado (Pérez Quintana, 2003). Es fruto de la obligación de todo ser humano de actuar guiado por máximas que puedan convertirse en leyes universales. No es una opción basada en el interés mutuo, es fruto del deber moral. Rawls (2007) resume en tres rasgos lo que distingue este pensamiento moral: el orden moral proviene de una fuente interna de la naturaleza humana y de las exigencias mutuas de nuestra vida en sociedad; toda persona razonable tiene la capacidad de conocer cómo debemos actuar y, por último, la moral no tiene una motivación externa, sino que estamos constituidos de tal manera que encontramos en nosotros mismos motivos suficientes para actuar moralmente.

De acuerdo con Pérez Quintana (2003), en definitiva, el Estado para Kant es la condición de posibilidad del derecho, es el garante del orden jurídico mediante su posibilidad de coerción. El Estado no se justifica por los intereses de los individuos, sino por la salvaguardia de la coexistencia de las libertades. Siguiendo con esta argumentación deontológica, el derecho no puede tener por fin la felicidad, pues cada quien la obtiene a su manera y el derecho debe ser universal. El objeto del derecho no es el hombre como ser con necesidades a ser cubiertas, sino el hombre como ser libre. De ahí la crítica de Kant (1989) al absolutismo ilustrado de Federico II, pues trata a los súbditos como niños que no saben cómo lograr lo que les interesa. Al pretender hacer feliz al pueblo, el Estado se hace déspota. Según Kant, al ser humano lo que le interesa es la libertad, la cual le permitiría buscarse la felicidad por sus propias vías.

Siguiendo esa línea argumentativa y llevándola a sus extremos, Nozick (1974) se preguntaba si la felicidad podría ser la misma para todos los miembros de la raza humana, considerando las enormes diferencias que hay entre personas como Einstein o Marilyn Monroe. Una única visión de la buena vida, guiada por el Estado, siempre será opresiva. En consecuencia, el Estado debe aportarnos la máxima libertad posible para que cada cual siga su camino a la felicidad o a lo que estime oportuno como fin de su vida. Y el papel del Estado se limitaría a garantizar el orden y a aplicar las leyes que nos permitan ser libres. La única idea de igualdad que existe tras esta concepción es la de igualdad ante la ley. Si todos los ciudadanos son libres todos son iguales, todos pueden obligar a todos y nadie puede obligar a otro sin obligarse él mismo. Quien es obligado pero él no puede obligar es tratado como un medio y no como ser libre. De ahí que el Estado no pueda intervenir en la propiedad privada ni siquiera para fines que pudieran considerarse justos, pues actúa contra la libertad y autonomía de alguien que no puede, a su vez, obligar al Estado.

Esta lectura conservadora de la concepción kantiana del Estado y de sus fines ha sido sólidamente rechazada por numerosos filósofos políticos que se insertan en esta tradición deontológica. Su principal problema es ver la autonomía sólo frente al Estado y cerrar los ojos frente a la esclavitud que la sociedad o el mercado pueden generar en el ser humano. Si entendemos la libertad como el derecho a seguir nuestro proyecto de vida sin ser dominados arbitrariamente (Pettit, 1999), es obvio que en el mercado laboral, en las relaciones de género y en la vida social, el ser humano puede ser dominado arbitrariamente, y la responsabilidad del gobierno, como promotor de la libertad, es evitarlo. ¿Qué decir de un sistema de mercado global que impone leyes a los pueblos, les guste o no a estos?

Se expondrá ahora, muy brevemente, la visión de Rawls y Habermas sobre los fines últimos del Estado. Ambos tratan de justificar la existencia de unas normas válidas para todas las personas aunque estas mantengan ideas distintas sobre los valores que deben orientar su vida. El punto de vista moral -la imparcialidad- se erige así en el fundamento desde el cual se justifican las normas o principios morales. Una vez definidas esas normas, el Estado debe guiarse por ellas y tratar de hacerlas reales. La clave de la reflexión rawlsiana está en tratar de definir cuáles serían los principios que, en una situación ideal de deliberación, establecerían seres humanos libres e iguales, autointeresados pero no envidiosos, como guías de su convivencia. En concreto, Rawls, desde el constructivismo kantiano, cree que la ética no debe buscar la verdad, sino los principios más razonables -aquellos que permiten mejor el acuerdo- para nosotros, en tanto que personas libres e iguales, y miembros plenamente cooperativos de una sociedad democrática (Rawls, 1980), y, en función de ello, el “buen” gobierno sería aquel que actúa de forma coherente con estos principios, el que hace lo que *debe* hacer de acuerdo a esos principios de justicia. Los principios a los que se llegaría tras el sofisticado modelo que Rawls (2005: 291) construye (posición originaria con velo de ignorancia más principio *maximin*) serían: “Primer principio: cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales compatible con un esquema similar de libertades para todos. Segundo principio: las desigualdades económicas y sociales tienen que cumplir dos condiciones. Primero, tienen que vincularse a cargos y posiciones abiertos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deben ser para

el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad”. El primer principio prima sobre el segundo y, en el segundo, el principio de igualdad de oportunidades sobre el de diferencia.

Ciertamente, estos principios de justicia son indisponibles pues, de nuevo, los seres humanos y también los gobernantes deben actuar de acuerdo a principios universalizables por deber, no porque nos interese para lograr otros fines. Estamos, así pues, ante una visión deontológica del buen gobierno, en la que, con palabras de Rawls (2000: 17), “Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega que la pérdida de libertad para algunos se vuelve justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros”. O como dice Dworkin (2003), otro filósofo de tradición kantiana, los derechos son triunfos que el individuo tiene frente a la mayoría, y esos derechos básicos no pueden ser sacrificados en aras del interés de los más. Esto supone una sociedad en la que, por un lado, “cada uno acepta y conoce que los otros aceptan los mismos principios de justicia” (Rawls, 2000: 4) y, por otro, que las instituciones básicas satisfacen estos principios. El ideal es que todas las perspectivas individuales a través de la deliberación confluyan en un mismo esquema -consenso por superposición-, en suma, que todos “lleguen juntos a principios regulativos que cada uno pueda afirmar por vivir de acuerdo con ellos, cada uno desde su propio punto de vista” (Rawls, 2005: 514). Pero ello exige, además, seres dotados de agencia, de capacidad para deliberar y para actuar de conformidad a los principios regulativos obtenidos a través de la propia deliberación, como muy bien recordó Sen (1992) a Rawls. Y seres con una virtud cívica altamente desarrollada que les permita asumir tales niveles de altruismo y solidaridad como los exigidos por los principios de justicia rawlsianos. En conclusión, el Estado, por deber, debería llevar adelante estos principios a través de sus políticas y programas, es decir, debería garantizar todo el sistema de libertades propias del liberalismo, debería desarrollar políticas sociales y educativas que garantizaran la igualdad de oportunidades (y las capacidades suficientes como para actuar libremente y desarrollar autónomamente cada modelo de vida, añadiría Sen) y debería tener políticas redistributivas que aseguraran a cada persona unos bienes básicos que les permitan vivir con dignidad y ser autónomos.

Por su parte, Habermas (1995: 132), en el marco de esta tradición kantiana, afirma que “sólo pueden exigir validez aquellas normas jurídicas que pueden encontrar el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica, en un proceso discursivo de creación del derecho que, a la vez, ha sido constituido legalmente”. En consecuencia, si tenemos una regulación jurídica que brote de la comunicación entre sujetos libres en un ámbito libre de coacciones, dotados de información y guiados por las argumentaciones más adecuadas (principios del discurso), tenemos un Derecho legitimado, un Derecho que se puede imponer coactivamente y ser moral, al tiempo. Con ello hemos conectado la esfera pública con el poder; en última instancia, hemos conectado derechos humanos con soberanía. “La legitimidad de la ley depende entonces en último término de un acuerdo comunicativo: como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los asociados bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma propugnada obtiene o puede obtener el acuerdo de todos los posibles afectados. La conexión interna entre la soberanía popular y los derechos humanos que estamos buscando consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen con precisión las condiciones bajo las que las diversas formas de comunicación necesarias para la elaboración de la ley políticamente autónoma pueden institucionalizarse legalmente” (Habermas, 1998: 279). Estas expresiones nos llevan a la afirmación de que el buen gobierno debe generar las condiciones para que exista una esfera pública donde se debata en condiciones de libertad e igualdad, debe propiciar la deliberación entre seres libres e iguales sobre los asuntos públicos más relevantes y sobre los lineamientos estratégicos básicos del país, y debe ser extremadamente respetuoso con las leyes que surgen de ese acuerdo comunicativo.

No disponemos de espacio para debatir las numerosas diferencias entre las diversas opciones deontológicas; en todo caso, sí vemos que el buen gobierno que surge de las aquí recogidas *debe* respetar la dignidad y autonomía del ser humano, más allá de la felicidad del mayor número o de las

consecuencias que se deriven de ello y, de acuerdo a la visión progresista, debe propiciar unas condiciones institucionales, sociales y materiales que permitan la deliberación entre seres verdaderamente libres e iguales en busca de su autogobierno. Todo ello demandaría una serie de componentes de este buen gobierno que superan los criterios que el Banco Mundial establece para la buena gobernanza. De ahí que el PNUD (2002) dé el salto y afirme, muy influido por la teoría de la capacidad de Amartya Sen (1992), lo siguiente: “Más allá de los argumentos en pro de una ‘governabilidad adecuada’ que exige una transparencia reguladora y la eficiencia de la gestión para el crecimiento, el Índice de Desarrollo Humano 2002 bosqueja una amplia concepción de lo que constituye una gobernabilidad adecuada. No significa únicamente liberar a las sociedades de la corrupción, sino también otorgar al pueblo los derechos, los medios y la capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas y para hacer que los gobiernos sean responsables de sus actos. Significa que la gobernabilidad ha de ser justa y equitativa, y, ante todo, democrática”.

Dicho todo esto, procederemos ahora a una breve crítica a esta opción en función de nuestro tema de análisis. En primer lugar, creemos que es imposible que un gobierno hoy actúe sin considerar las consecuencias de sus decisiones, máxime en un mundo globalizado y de economía interdependiente, donde los efectos pueden ser tan extensos. Si por seguir principios que considera universalmente válidos genera un daño intenso a la comunidad, su actuación no parece defendible éticamente, considerando su rol (Coady, 2009: 10). En suma, podríamos ser más indiferentes a las consecuencias cuando los efectos negativos recaen exclusivamente sobre nosotros, pero debemos mostrarnos más sensibles cuando recaen total o parcialmente sobre los demás (Tena, 2009). En segundo lugar, las máximas universalizables pueden ayudar poco a un gobierno a la hora de tomar decisiones cuando se lidia con máximas igualmente universalizables pero incompatibles (Pettit, 1997). Por ejemplo, la defensa del orden y la defensa de la justicia; en este caso, Kant, como Goethe, prefiere la injusticia al desorden, al rechazar toda revolución frente al soberano injusto, pues destruye el orden jurídico (Sprute, 2008). Pero ello es incoherente con su propia defensa de la dignidad humana. Tercero, en relación a Rawls (2005), como ya dijimos, los programas que operativizan el principio de diferencia se asientan en inferencias complicadas y en juicios intuitivos que exigen evaluar información compleja sobre asuntos sociales y económicos escasamente comprendidos, además de que, como dice Cohen (1997), una sociedad justa requiere de un cierto *ethos*, requiere que sean justas también las elecciones personales de los individuos que la componen, lo cual exige un camino previo de educación moral del que estamos bastante alejados.

En relación con la opción deliberativa, las críticas son también numerosas (Arias Maldonado, 2007: 46 y ss.; Dias, 2004; Jorba, 2006). En primer lugar, no siempre la deliberación genera consenso; en ocasiones podría incluso exacerbar el conflicto; todo depende de factores contextuales. Segundo, los mejores argumentos ajenos no siempre transforman las preferencias propias, pues la deliberación incluye, como el propio Habermas reconoce, aspectos morales, éticos y pragmáticos; sobre estos últimos es posible el acuerdo, pero sobre valores y creencias es muy difícil que existan cambios. Tercero, la deliberación incorpora una visión idealizada de la capacidad de racionalidad del ser humano; las personas no siempre reconocemos el mejor argumento, tenemos permanentemente emociones y marcos cognitivos que nos condicionan; además, las personas tienen diferentes capacidades para argumentar, aunque tengan oportunidades iguales para expresarse, por lo que los más dotados para la retórica tienen mayores posibilidades de triunfar argumentativamente. Cuarto, hay seres humanos que por su edad o por sus enfermedades no pueden participar en procesos deliberativos; en esos casos, ¿quién defiende sus intereses? ¿Y los posibles defensores de los menores, los discapacitados mentales o las generaciones futuras expresan realmente lo que estos seres humanos desearían? Quinto, todo gobierno tiene que tomar decisiones en las que el tiempo para la consideración de alternativas es muy reducido y, en esos casos, la deliberación es inviable. Sexto, la lucha por el poder, ineludiblemente inserta en la dimensión gubernamental de la política, es obviada, con lo que conflictos morales esenciales no son considerados. Séptimo, una cooperación profunda entre

ciudadanía y gobierno en la toma de decisiones impide la *accountability* del gobierno y la exigencia de responsabilidades por sus errores. Aunque la doble vía de Habermas entre la deliberación en la esfera pública y la toma de decisiones en el gobierno es atractiva teóricamente, en la práctica no existen puentes reales que conecten una y otra, de forma tal que puede existir deliberación sin que existan decisiones coherentes con ella (Squires, 2002: 22-23). Octavo, la sociedad del “infotainment” y la tendencia a la manipulación mediática hacen difícil generar el clima de imparcialidad necesario para la deliberación. Noveno, hay decisiones muy técnicas en las que la ciudadanía no puede deliberar sin una ayuda gubernamental y de expertos en la traducción de los términos y valores en juego (pero la traducción puede implicar traición). Décimo, hay hoy en día muchas decisiones que se toman en el marco de las relaciones internacionales e intergubernamentales y que marcan el campo de juego de la deliberación, achicándolo en ocasiones demasiado.

No obstante lo acertado de estas críticas, no deben llevar a pensar que deliberar sea algo inútil y que por ello esté justificada la mera imposición como forma de gobierno, sino que más bien tiene que llevar a admitir las limitaciones de la deliberación y a considerar que no siempre es posible abrir semejante procedimiento. La deliberación sirve, más que como un instrumento para la toma de decisiones, como un elemento informador de las mismas, un método que ayuda en la formulación de políticas y en su evaluación y, sobre todo, en la definición de los principios constitucionales (Hardin, 1999). La perspectiva deliberativa expresa un ideal normativo y regulativo que exige un cambio cultural para operar realmente; para ello es preciso que la sociedad civil, en el nivel micro, amplíe sus espacios comunicativos y que el gobierno, en el nivel macro, aporte dirección y fomento cambios institucionales que incentiven la deliberación (Jorba, 2006) y las condiciones sociales y económicas que permitan que sea entre seres libres e iguales. Mas, mientras las condiciones ideales deliberativas no se den y las bases culturales de la virtud cívica no estén sólidamente ancladas, el gobierno -además de construir a largo plazo esa sociedad bien ordenada y justa- tiene que tomar decisiones en nombre de la comunidad y la clave ética es que tome aquellas que, respetando los principios de libertad y autonomía, produzcan las mejores consecuencias y eviten los mayores males: siguiendo la lógica del imperativo categórico deben actuar siempre de manera que su acción contribuya al máximo bien de la especie, empezando por su propia comunidad. Pero la concreción de ese máximo bien no puede estar sesgada. Esto nos lleva a que la clave de la toma de decisiones gubernamental, desde la moralidad, es la imparcialidad y para ello la deliberación con los afectados es clave.

Precisamente esa preocupación por la imparcialidad en la determinación del interés común llevó a Kant a rechazar la democracia directa; Kant cree que sólo el representante puede actuar en nombre de todos y considerar la voluntad general, pues la asamblea expresa los fines empíricos, la suma de intereses parciales no la voluntad común. La mayoría expresa el interés de la mayoría, el general sólo lo puede expresar el monarca. El representante, a la hora de decidir en nombre del pueblo, debe atender a cómo deberían decidir los ciudadanos, no a cómo deciden. El mandato para el representante es, según Kant: “Legisla de tal manera que tus leyes podrían haber emanado de la voluntad unida del pueblo”. El Estado republicano es, en consecuencia, administrado según leyes análogas a las que el pueblo se hubiera dado a sí mismo conforme a principios jurídicos universales (Kant, 1994: 91).

Obviamente, esta pretensión kantiana hoy en día sería difícilmente aceptable, dado que implica un rechazo a elementos básicos del régimen constitucional democrático, pero sí plantea la esencia del problema: nuestros gobernantes deben buscar el bien común desde la imparcialidad. Con una matización muy bien expresada por Barry (1997): no se puede ser imparcial con lo injusto. Su fundamento es la teoría de Scanlon que, desde el contractualismo, establece que los juicios acerca de lo correcto o incorrecto son juicios acerca de lo que estaría o no permitido por unos principios que no podrían ser rechazados razonablemente por personas a quienes moviese el objetivo de encontrar unos principios de regulación general de la conducta. Un acto gubernamental es incorrecto si, y sólo si, cualquier principio que lo permitiera fuera susceptible de ser rechazado razonablemente por personas con la motivación descrita (Scanlon, 2003). Lo esencial, así pues, no es determinar lo bueno, que es

siempre abierto y contingente. Lo fundamental es definir lo malo -definición que es posible incluso con carácter universal-y prohibirlo (por ejemplo, la discriminación racial); así como combatir poco a poco las condiciones que impiden la imparcialidad (desigualdad de oportunidades, dominación arbitraria). La imparcialidad, por su parte, implica dar a todos iguales posibilidades de defensa de su concepción del bien, no tomar posición previa; una neutralidad que es fruto de un moderado escepticismo combinado con un compromiso de encontrar términos razonables (Barry, 1997: 238).

En consecuencia, una constitución justa se debe establecer de tal modo que todas las decisiones importantes se tomen con métodos que hagan presentes las condiciones de imparcialidad. Y estas condiciones implican que los procesos de toma de decisiones son equitativos en la medida en que todos los implicados están bien informados y han expresado sus intereses y perspectivas con igual fuerza y eficacia. Son equitativos en la medida en que lo que se considera un buen argumento no depende de la identidad social de la persona que lo presenta. Y son equitativos en la medida en que aspiran al consenso donde sea posible y, donde no lo es, trata a todo el mundo igual -por ejemplo, dando a cada uno un voto- (Barry, 1997: 162). Esta teoría de Barry añade un elemento importante a la concepción del buen gobierno, tampoco considerada por el Banco Mundial, y es la inexistencia de discriminación y la generación de vías participativas equitativas para la definición de las políticas públicas. Pero, finalmente, tampoco nos resuelve el problema de qué debe hacer el gobierno cuando no puede consultar. En ese caso, guiarse solamente por el voto introduce un elemento de faccionalismo difícilmente compatible con la deontología y, en todo caso, difícilmente operativizable (no se puede votar cada vez que hay un conflicto de intereses). Por todo ello, creemos que puede ser útil, como criterio “second best”, buscar unos valores de referencia que sean imparciales para los afectados y que guíen a los gobernantes en su toma de decisiones. Estos valores deberían surgir de la investigación sobre la naturaleza humana y lo que la gente valora generalizadamente (Pettit, 1997). Y ahí es donde aparece la felicidad.

3. El buen gobierno debe buscar la felicidad de los ciudadanos

En las teorías que consideran que el gobierno debe buscar con sus actuaciones la felicidad de sus ciudadanos existen dos tradiciones distintas. En primer lugar, la tradición clásica aristotélica. Por ejemplo, para Aristóteles (2001: libro I, cap. 2), la política y la moral son las ciencias prácticas que se complementan para alcanzar el bien del hombre. La moral indica lo que es conveniente hacer para el hombre en su persecución del bien, ordenando las inclinaciones y las acciones a través de la razón, y la política ordena la sociedad para alcanzar el bien común legislando lo que se debe hacer y evitando lo que no conviene. El bien del individuo, además, se identifica con el bien de la polis. El buen gobierno aristotélico es fruto y genera a su vez ciudadanos virtuosos que, gracias a ello, consiguen la “eudaimonía”. En cualquier caso, no es este el concepto de felicidad que sirve de referencia a este texto, sino el utilitarista.

Comencemos la argumentación sobre el utilitarismo con unas breves reflexiones desde la psicología evolutiva. Si aceptamos los contenidos esenciales de la teoría de la evolución, como la inmensa mayoría de la comunidad científica hace, tendremos que reconocer que no está inserta en la naturaleza humana una especial predisposición a actuar de forma altruista. La teoría de la selección natural (ver Wright, 1995) nos enseña que los seres humanos, como seres vivos, luchamos por la supervivencia en un entorno en el que sólo los más fuertes -los que se adaptan mejor- sobreviven. Los miles y miles de genes que influyen en nuestra conducta -genes que crearon el cerebro y gobiernan nuestros neurotransmisores y otras hormonas, es decir, nuestros órganos mentales- están aquí por una razón. Y esa razón es que facilitaron a nuestros antepasados la transmisión de sus genes a la siguiente generación. Los genes que facilitan la supervivencia y reproducción son los que se expanden mayormente entre la población. Si la teoría de la selección natural es correcta, esencialmente todo lo que tiene que ver con la mente humana se puede entender en dichos términos. En suma, los deseos de supervivencia, de poder, de seguridad son parte inseparable del ser humano. Pero, por ello mismo, el

ser humano también ha aprendido, probablemente por factores aleatorios, que determinadas conductas de apoyo mutuo facilitan más la supervivencia que otras egoístas; esencialmente, ha aprendido que la reciprocidad y la cooperación también nos ayudan a sobrevivir. La conclusión es bastante deprimente: los seres humanos actuamos cooperativamente no por deber, sino por interés mutuo, como ya Hobbes (1980) anunció. ¿Dónde queda la virtud, el respeto profundo al otro? Sólo en nuestra capacidad de construcción social y de rebelión contra esa fuerza ciega que nos arrastra. La teoría evolucionista nos viene a decir, al final, que la ética se construye contra los genes y tiene como objetivo poder establecer juegos de suma no cero (Wright, 1995) entre seres humanos obligados a convivir. En resumen, como diría Stuart Mill, si la naturaleza es obra de Dios, su mandato debe ser que la enmendemos y no que la imitemos.

Para el utilitarismo: “Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure” (Bentham, 2000: 1). El ser humano busca la felicidad o el bienestar y huye del dolor. La búsqueda del bienestar propio es coherente con la teoría evolucionista. Pero el evolucionismo también nos diría que la búsqueda de la felicidad ajena, si se produce, es porque nos interesa. ¿Por qué debería yo preocuparme de la felicidad ajena? La respuesta es que si yo procuro tratar bien a los demás seguramente aumento su felicidad, pero ello llevará a que ellos me traten bien a mí y, en conjunto, todos estemos mejor. La práctica generalizada del utilitarismo genera sociedades con mayor bienestar. En definitiva, el código moral utilitario tiene como fin maximizar la felicidad global, no sólo la felicidad propia. Por ello, la mejor sociedad sería aquella en la que las personas fueran más felices y sufrieran menos. La consecuencia para nuestro tema de debate es sencilla: el mejor gobierno es aquel que a través de sus políticas públicas consigue la mayor felicidad para el mayor número (*the Greatest Happiness principle*). El problema, como diría Kant, es que la felicidad humana es un estado complejo y evasivo. ¿Qué genera felicidad? Durante mucho tiempo se ha entendido que la felicidad correlacionaba con los ingresos materiales. De ahí que un buen gobierno debería preocuparse de asegurar el crecimiento económico a toda costa. Como quiera que ese crecimiento se producía, de acuerdo con la teoría económica clásica, cuando el mercado funcionaba autónomamente, lo mejor era que el gobierno no interviniera y dejara al mercado funcionar. Cuando se comprobaron los efectos negativos de ese *laissez faire* se defendió que la labor del gobierno debería ser corregir las imperfecciones del mercado y asegurar flexibilidad y movilidad laboral. Tras bastantes años de crecimiento económico en los países más ricos, la sorpresa ha sido que la mayor riqueza no correlaciona con mayor felicidad (Brickman y Campbell, 1971; Easterlin, 1974; Hirsch, 1977). Una vez superado el ingreso de subsistencia, la obtención de felicidad no está vinculada ineludiblemente a una mayor riqueza; hoy podemos afirmar que hay otros factores mucho más importantes (Haller y Hadler, 2006). Más aún, la propia dinámica de la sociedad de mercado, con el desarrollo del individualismo y la entronización del egoísmo ensimismado, genera insatisfacción y reduce nuestras posibilidades de felicidad (Hamilton, 2006).

La investigación social a través de las encuestas y la neurociencia, con el monitoreo del cerebro, nos permiten hoy medir la felicidad con bastante validez y fiabilidad. Los estudios empíricos llevados a cabo parecen indicar que los siete grandes factores que más afectan al bienestar subjetivo son (Layard, 2005): relaciones familiares, situación financiera, trabajo, comunidad y amigos, salud, libertad personal y valores personales. En suma, la ciencia de la felicidad avanza y ahora la clave para el buen gobierno, desde esta perspectiva utilitarista, debe ser analizar todos los factores que realmente correlacionan con felicidad e infelicidad y trabajar sobre ellos para asegurar un bienestar social (*social welfare*) mayor y más equilibrado (Bruni y Porta, 2005).

Todo ello, de cara a las políticas y decisiones públicas, nos marca unas pautas, como, por ejemplo (Layard, 2005): 1) La política económica cuyo objetivo último sea mejorar los niveles de felicidad tendría que buscar el *pleno empleo* pero con una *disminución de la jornada laboral*, aunque ello se traduzca en crecimientos inferiores en la cifra del PIB y en la productividad por empleado. 2) Las medidas de “*apoyo a la familia*” y las de ayuda a los dependientes son esenciales para lograr familias

armoniosas que nos aporten felicidad. 3) Es necesario consolidar un sistema educativo menos obsesionado por la idea de que la vida es una lucha competitiva y que asuma y promueva, en la teoría y en la práctica, valores como la confianza, la solidaridad y el altruismo. 4) Hay que promover buenas políticas sanitarias, sobre todo aquellas que disminuyan el nivel de sufrimiento de los enfermos mentales. 5) Hay que reconocer el papel de los impuestos en la consolidación de sociedades solidarias, que limiten “la carrera de ratas” en que se ha convertido nuestra sociedad. 6) Hay que eliminar la paga por rendimiento pues destruye lazos solidarios y no mejora la productividad. 7) Es preciso limitar la movilidad laboral, que destruye los lazos comunitarios y fomenta la delincuencia. 8) Es esencial reducir la desigualdad.

Recientemente, por ejemplo, se ha demostrado con abundantes datos que la desigualdad es productora de baja calidad en las relaciones sociales (Wilkinson y Pickett, 2010). Así, en los estados más desiguales de Estados Unidos, entre el 35% y el 40% de la población reconoce que no confía en los otros, mientras que en los estados más igualitarios se sitúa en el entorno del 10%. La violencia y la competición por el “estatus” son también mayores en los países más desiguales. Los efectos de la desigualdad sobre la salud, además, son demoledores. Cuanto mayor es la desigualdad y mayores diferencias de estatus existen, mayor es la amenaza de evaluación, la inseguridad de estatus y la competitividad individualista. Todo ello genera infelicidad. La consecuencia no es que todo tipo de política que persiga la igualdad genere felicidad. Pero sí existen datos que nos indican que ciertas sociedades que tienen un modelo de Estado de bienestar, con unas características comunes y bastante identificables -“*the universal welfare State*” (Esping-Andersen, 1990)-, son también los que tienen los mayores niveles de felicidad y de igualdad en el planeta (Paceck y Radcliff, 2008). En suma, que el Estado de bienestar universalista genera igualdad económica y social, equidad y sentido de pertenencia y todo ello, unido a la alta confianza intersubjetiva generalizada y la baja corrupción, genera felicidad (Rothstein, 2010).

En todo caso, el utilitarismo ha superado dos de las críticas más consistentes que se le hacían: la de que no era capaz de definir rigurosamente la felicidad y la de que no sabía cómo medirla. No obstante, a nuestros efectos, sigue latiendo el problema de qué pasa cuando existe conflicto de intereses y la felicidad de la mayoría se consigue con el sacrificio de derechos básicos de la minoría. ¿Cuál es el límite en el sacrificio en beneficio de la mayoría? Un ejemplo muy actual puede ayudarnos a entenderlo; imaginemos que la expulsión de un grupo minoritario de una sociedad (como los gitanos de origen rumano en Francia o los inmigrantes hispanos en Arizona) puede acarrear una satisfacción mayor, considerada la sociedad en su conjunto. Desde el punto de vista utilitario estaría justificado, pues la suma de satisfacción general sería mayor en este caso, aunque fuera a costa de la violación de derechos básicos de ese grupo minoritario. Desde esta perspectiva, serán racionales -es decir “buenas” racionalmente- todas las acciones que nos aseguren seguridad y control, máxime en estados de crisis o de temor colectivo, pues aportan felicidad colectiva. Los medios pueden no importar si el fin se consigue.

Otro peligro del utilitarismo es su posible fusión con el ideal del gobierno autoritario-tecnocrático; en él, la política se somete a los dictados de una razón instrumental que no admite participación ciudadana ni discrepancia en torno a valores. Buen gobierno sería, en este caso, el que gobierna efectivamente, el que controla su sociedad a través de los instrumentos técnicamente más útiles y le aporta soluciones que generan felicidad científicamente medida. El problema con estas versiones de buen gobierno, es que busca una legitimidad de *outputs* pero obvia la legitimidad de *inputs* (Goodin, 2003). No estamos ante el relativismo del poder por el poder, como antes vimos, pero sí ante un poder que obvia la libertad y el principio de autonomía. La última reunión anual del Congreso Nacional del Pueblo en China estableció un programa a cinco años con el objetivo de lograr una China feliz. Los índices de felicidad en las regiones y municipios empiezan a ser uno de los criterios de éxito gubernamental en la potencia asiática⁷. Lo preocupante éticamente es que estas

versiones autoritarias de un utilitarismo mal entendido podrían tener un apoyo ciudadano en ciertas circunstancias.

Sin embargo, Stuart Mill fue un gran defensor de las libertades y los derechos individuales, aunque su defensa siempre se basó en el principio de utilidad. Pensaba que el derecho a disentir y a que las minorías fueran toleradas, aunque la mayoría considerase que su supresión fuera en beneficio del grupo como totalidad, debía prevalecer, puesto que a la larga el respeto de los derechos individuales acarrearía una mayor felicidad a la sociedad (Mill, 2002). Según el utilitarismo de la regla, que es el que promovía Stuart Mill, lo que hay que considerar es si la regla que seguimos tiene o no buenas consecuencias; no debemos considerar actos aislados. El buen gobierno debe buscar la mayor felicidad para el mayor número, pero esta mayor felicidad se consigue a largo plazo siempre respetando una serie de reglas como la democracia y los derechos humanos, según esta versión del utilitarismo. Aunque existen importantes diferencias de fondo con el deontologismo, creemos que el utilitarismo de la regla aporta una teoría extraordinariamente útil para definir los fines y límites del buen gobierno y no muy alejada en resultados finales prácticos a los que surgirían del deontologismo.

4. Buen gobierno y buena sociedad

En todo caso, los ideales deliberativos y sociales o la preocupación por la felicidad colectiva nos sirven también para concienciarnos de que no podemos reducir, sin más, el concepto de buen gobierno al poder ejecutivo en el marco del Estado. No puede haber cambio social si la gente no cambia sus hábitos y creencias. El buen gobierno implica civismo. Como nos recuerda Del Águila (2007), para los atenienses la lealtad con la ciudad en la que se vive o el compromiso cívico era lo que nos hacía verdaderamente humanos. No hay mayor virtud ni mayor gloria, decía Cicerón, que preocuparse por el bien común. De acuerdo a Tena (2009), la *civic virtue* o *public spiritedness*, según la denominaban los humanistas cívicos ingleses, tenía una doble dimensión: por un lado, requería de la capacidad para discernir lo que el bien público demanda y, por el otro, exigía la motivación para actuar según sus dictados. La virtud cívica la podríamos definir, así pues, como la motivación causalmente eficiente hacia la acción públicamente orientada. Por públicamente orientado se entenderá orientado hacia el bien de la sociedad y, en este sentido, se considerará la justicia como el principal bien de la sociedad. La conducta públicamente orientada se encuentra, por tanto, orientada hacia la tolerancia, la libertad y la igualdad (Tena, 2009: 99).

Por desgracia, la virtud cívica se enfrenta hoy al tipo de implicación política propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por “las políticas del estilo de vida” y por “ciudadanos intermitentes” (Norris, 1999 y 2002). Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo, suelen centrarse en temas que están cerca de casa (*close to home*) y rechazan decisiones que, aunque beneficien a la comunidad, les perjudique directamente (*not in my back yard*). Y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. Obviamente, ese no es el modelo de implicación cívica que está detrás de la buena sociedad antes enunciada. Por otra parte, en unas sociedades crecientemente pluralistas, donde la inmigración es parte de la realidad social contemporánea, existe el reto de repensar el multiculturalismo (Parekh, 2005) y las identidades nacionales, y el recurso a una meta-identidad mediadora anclada en valores cívicos se hace crecientemente difícil (Vallespín, 2009).

Ciertamente, para que estemos motivados a actuar moralmente en la vida política es esencial que creamos que los demás también lo están haciendo; cuando actuamos moralmente, lo hacemos tratando a los demás como nos gustaría que nos trataran a nosotros, en última instancia porque creemos que los demás también siguen esta regla de oro (Goodin, 1992). Por ello, “el civismo entraña el buen gobierno de nuestra convivencia, pero no desde un centro de autoridad, desde el gobierno, sino por obra y gracia de todos los que participamos en ella” (Camps y Giner, 2008: 12). En suma, el buen gobierno sería también el fruto del civismo y el capital social (Putnam, 1993; Boix y Posner, 2000), no sólo el

productor de él. En este marco de la reflexión sobre la buena sociedad, surgen los elogios a la confianza como aceite social (parcialmente Luhman, 1996; Fukuyama, 1996) o las preocupaciones por el deterioro de la “ecología moral” (Bellah ...[et al], 1985 y 1992) y el declive del capital social en algunas sociedades (Putnam, 2000).

Buen gobierno *en sentido amplio* sería, así, la suma de un buen gobierno en sentido estricto, instituciones incentivadoras de integridad (de las que hablaremos posteriormente) y una sociedad que se sustenta en amplias redes de confianza generalizada, ama la libertad, es capaz de ejercerla, critica y delibera (Judt, 2010). La estructura lógica que existe detrás de esta concepción es la siguiente: la buena sociedad demanda buen gobierno y éste, a través de unas políticas públicas eficaces, proporciona una mayor libertad, bienestar y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiende a reforzarse (Montero, Zmerli y Newton, 2008). Todo ello tiene consecuencias para el concepto de buen gobierno en sentido estricto. El buen gobierno en sentido estricto, diríamos ahora, es, en consecuencia, aquel que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, procura con sus decisiones el bienestar colectivo y cuida la ecología moral de una sociedad. Este último componente tiene que ver con la obligación del gobierno de promover una sociedad con unas creencias compartidas en la honestidad de los demás y de las instituciones representativas, así como un sistema de preferencias colectivo por la democracia, la justicia social o la resolución pacífica de disputas (Levi, 2006: 30). Recordemos que, frente a lo inaceptable, no se puede ser imparcial.

En sociedades donde la gente desconfía de la honestidad de los demás y cree en la extendida corrupción gubernamental, el incumplimiento de las normas se expande. Es lo que Ostrom (1998) llama “*second-order collective action dilemma*”. De acuerdo a esta teoría, los actores racionales son altamente dependientes de las expectativas compartidas sobre cómo las otras personas actuarán (ver Goodin, 1992). Por ello, si existe la creencia de que la mayor parte de los otros actores sociales van a engañar o a jugar sucio, todos tenemos incentivos para actuar de forma corrupta o indebida, pues actuar de forma honesta llevará a pérdidas innecesarias y al reforzamiento de los actores que se valen de la buena fe de algunos para su inmoral beneficio. Por otra parte, donde la sociedad prefiere no exigir para no ser exigido se produce lo que Gambetta y Origgi (2009) han definido como un equilibrio con intercambios de baja calidad. En esa situación de equilibrio, las personas no se preocupan por alcanzar acuerdos de alta calidad, acuerdos donde hay una expectativa compartida por el cumplimiento riguroso de las promesas mutuas, sino que prefieren acuerdos de baja calidad, donde los incumplimientos mutuos son implícitamente asumidos. Más aún, en sociedades dominadas por ese tipo de equilibrio se penaliza al que cumple escrupulosamente y quiebra el orden establecido. La consecuencia nuevamente es que, por ejemplo, con respecto a las normas jurídicas o los contratos se asume implícitamente que se incumplirán parcialmente, dentro de unos términos razonables, por parte de los actores involucrados. En este entorno social de creencias y preferencias, el buen gobierno tiene muy difícil acomodo. Por ello, todo gobierno que aspire a ser buen gobierno debe generar creencias en la honestidad propia e inducir preferencias por sistemas sociales de alta calidad, de forma tal que la sociedad sea inductora de las mejores prácticas gubernamentales y no promotora de gobiernos irresponsables.

Ahora bien, incluso en sociedades que tuvieran virtud cívica, se podrían producir situaciones subóptimas socialmente si no existiesen reglas que guiasen razonablemente la conducta de sus ciudadanos. Por ejemplo, aun cuando debamos aspirar a una ciudadanía crítica, informada y activa, capaz de comprender las opciones en curso y sus alternativas razonables (Dahl, 1989: 306-308), la implicación continua y emotiva en la vida pública puede ser desestabilizante en determinados momentos para las democracias representativas actualmente existentes (Dahl, 1990). O en situaciones de emergencia, una sociedad extraordinariamente solidaria podría producir un colapso, al sacrificarse todos por todos y no salvarse ninguno (Tena, 2009). En definitiva, toda esta reflexión nos lleva a la conclusión de que ni siquiera una sociedad altamente virtuosa generaría resultados óptimos socialmente sin unas reglas del juego claras, sin un cuerpo de normas sociales públicamente orientadas (Pettit,

1999); en definitiva, que necesitamos instituciones que debiliten y hagan desaparecer normas sociales dañinas y promuevan la emergencia y la interiorización de normas sociales que generen bien común.

5. Buen gobierno e instituciones

El buen gobierno no son las instituciones estatales -el gobierno es sólo una parte de ellas-, pero no puede haber buen gobierno -ni buena sociedad- sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo y calidad democrática. Para ello, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad -dada la asunción de sus marcos por los actores implicados- y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes (North, 1990 y 2010). Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (Alonso y Garcimartín, 2008; Ruiz-Huerta y Villoria, 2010). Entre las instituciones clave están aquellas que incentivan buen gobierno. Hoy, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos clave para un buen gobierno. En todo caso, una democracia de mínimos está insuficientemente protegida frente a problemas como el patrimonialismo y la corrupción política, el clientelismo y el cortoplacismo en la toma de decisiones, la captura de políticas y los conflictos de interés. De ahí la necesidad de superar la democracia de mínimos⁸ y construir democracias de calidad.

La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes (Beetham, 1994; Crespo y Martínez, 2005). Así, según Dahl (1999: 47-48), la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1) la participación efectiva; 2) elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3) alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4) ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5) la inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática. Cada uno de estos criterios exige unas instituciones adecuadas para que puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan buen gobierno. Por ejemplo, la participación efectiva tiene instrumentos como el referéndum o los jurados ciudadanos o los planes estratégicos participativos (Sintomer, 2007) que pueden promover buen gobierno. La igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente del régimen electoral. Obviamente, un sistema electoral justo incentiva el buen gobierno, además de aportarle legitimidad de origen. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen, además de ciudadanos educados, un gobierno abierto y que rinde cuentas (Beetham, 1994), con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Ackerman, 2008; Arellano, 2008; Bellver, 2007), con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales (O'Donnell, 2004a; Gregory, 2003; Martinsen y Beck Jörgensen, 2010; Rosanvallon, 2010), con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso (Cunill, 2006), o con normativa que establezca y garantice la publicidad de las agendas de reuniones de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etc. (OCDE. PUMA, 2005).

En suma, el buen gobierno promueve instituciones sociales adecuadas y trabaja por una democracia de calidad, con todas las instituciones que ésta requiera.

6. Conclusiones

La idea de fondo que este texto ha defendido es que necesitamos gobiernos con una motivación moral para desarrollar su trabajo, gobiernos con convicciones, en la terminología de Weber (1986), pero convicciones éticas universalistas. Ello no implica que un gobierno abandone todo realismo y olvide los resultados. Ciertamente, el consentimiento implica un intercambio, la conformidad es condicional, de ahí que el buen gobierno deba buscar la aceptación ciudadana con buenos resultados (Levi, 2006). El buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, próspera y equitativa, debe intentar generar impactos positivos en el país. Para ello, debe construir una buena administración; el buen gobierno incentiva y apoya una buena administración, es decir, una administración profesional y competente. El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo; la buena administración, eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad (Rothstein y Teorell, 2008; Longo, 2008), y los dos juntos generar condiciones para que se logre el bien común.

Pero, ¿qué son buenos resultados? La tradición deontológica kantiana nos aporta la respuesta esencial: son aquellos que proporcionan más libertad al ser humano. Es decir, aquellos que nos aportan capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas. Aquellos que nos permiten desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y libertades fundamentales del liberalismo e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas implica la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el desarrollo de su proyecto vital. En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas sociales que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a dominación arbitraria y capacitada para regir su destino. Por desgracia, una opción ya casi revolucionaria en los Estados Unidos y en la Europa de la crisis económica actual, dominada por lo que Vallespín denomina “el conservadurismo del miedo” (Vallespín, 2010: 48).

Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto, o a situaciones en las que deben elegir el mal menor (Ignatieff, 2004; Coady, 2009). Para enfrentar esas situaciones con una base imparcial para la toma de decisiones, el principio de buscar el mayor bien para el mayor número o el menor mal posible, respetando al máximo posible los derechos y libertades del liberalismo, puede ser la opción *second best* más adecuada. Con dos matices: evitar al máximo lo irreversible y considerar a las generaciones futuras (Gutmann y Thompson, 2006).

No podemos olvidar que todo Estado vive siempre una tensión entre orden y libertad, por una parte, y eficacia y controles, por otra. En situaciones de grave deterioro de la seguridad pública todo Estado tiene que reducir libertades, y si un gobernante pone por delante sus convicciones deontológicas sobre su responsabilidad actuará de forma éticamente incorrecta (Walzer, 1973; Weber, 1986). Definir por adelantado el justo equilibrio es imposible, pero la conciencia de que existen consecuencias en las decisiones y la necesidad de calcularlas es parte de la responsabilidad moral de todo gobernante. Es el

momento de la relación dramática entre ética y política. Del mismo modo, la introducción de controles al gobierno es parte ya ineludible del diseño institucional de todo Estado en el que se quiera evitar la metamorfosis de servidor a amo. Sobre este tema, los avances en los últimos veinte años han sido muy importantes (ver Hood ...[et al], 2004). Pero todos sabemos que un nivel de controles excesivo genera gobiernos ineficaces (Anechiarico y Jacobs, 1996). Nuevamente, el equilibrio no es sencillo. En todo caso, es parte de la dinámica de funcionamiento de los Estados y sociedades el conflicto, el cambio, la corrección, la prueba y el error. Para que dichas adaptaciones funcionen se necesita una sociedad viva: no hay cambio sin presión.

La interacción virtuosa entre gobierno y sociedad es imposible en una sociedad que haya asumido equilibrios de baja calidad o sustente creencias en la deshonestidad gubernamental y del resto de la ciudadanía. Por ello, como vimos antes, promover una sociedad educada y con capacidad para ejercer su autonomía es clave para el desarrollo y buen funcionamiento de instituciones de calidad que incentiven, a su vez, buen gobierno (Lindstedt y Naurin, 2010). El buen gobierno, añadiríamos ahora, es, en consecuencia, aquél que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, pero además, para que ello pueda realizarse, fomenta la ecología moral, el capital social y la cultura cívica de una comunidad. El buen gobierno debe tratar de influir en la sociedad para que ésta tenga las adecuadas preferencias, o, como dijo Stuart Mill, virtudes e inteligencia. También, con su ejemplo de honestidad, debe generar creencias de que es racional actuar legal y honestamente. Y, finalmente, debe contribuir decisivamente a construir las instituciones adecuadas: aquellas que fomentan conductas positivas para la comunidad y desincentivan las conductas dañinas.

Tal vez sea tiempo de volver a soñar con un mundo de oportunidades para todos y no aceptar una sociedad dominada por los que tienen más “agallas” (Bauman, 2011); para ello, un gobierno humilde y responsable, pero con convicciones éticas universalistas, es necesario. A partir de él, una gobernanza global basada en la cooperación estará mucho más cerca.

Notas

¹ Cuando usamos la palabra gobierno se presupone que es el gobierno de un Estado moderno.

² Obviamente, no han quedado en segundo plano en los estudios de teoría política normativa o de filosofía política. Pero sí creemos que en los estudios de gobierno y administración estas reflexiones se han dado por supuestas y, con ello, se ha generado una cierta orfandad normativa. Dicha carencia creemos que es, en parte, el origen de la confusión conceptual y metodológica en torno a conceptos como gobernanza, calidad del gobierno o buen gobierno (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009).

³ Ver “The Few”, Special Report on Global Leaders, en *The Economist*, January 22nd, 2011.

⁴ La palabra legitimidad, dice Margaret Levi (2006), es un concepto complejo que incluye demasiados elementos y nadie -ni siquiera el propio Weber- ha explicado cuáles de los diversos elementos son necesarios y cómo medir indicadores o su interacción. No obstante ello, Beetham (1991) considera que la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia en la actuación con lo definido legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas, una evidencia de consentimiento y unos adecuados resultados. Aquí usamos la palabra “legitimado” en el sentido más weberiano, como sinónimo de aceptado.

⁵ Esta imagen del centauro le sirve a Gramsci, precisamente, para explicar su concepto de hegemonía (Gramsci, 1978: 36).

⁶ En todo caso, como posteriormente veremos, la preocupación por la legitimación del gobierno y por el consentimiento del poder no es algo que pueda quedar obviado en una reflexión normativa; básicamente, porque un gobierno débil, que no controle su propio territorio o que sea continuamente retado en el ejercicio de sus potestades, es incapaz de cumplir la primera obligación de un Estado: proteger a sus ciudadanos. Y, sin seguridad, no puede haber libertad ni felicidad.

⁷ “Don’t Worry, Be Happy”, en *The Economist*, March 19th, 2011.

⁸ Si consideráramos la democracia desde un punto de vista minimalista, ésta sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976: 269).

Bibliografía

- Abellán, J. (2009), “La ambivalencia de la modernidad: Isaiah Berlin en la estela de Max Weber”, en *Revista de Occidente*, Nos. 338-339, Madrid, julio-agosto, pp. 45-67.
- Ackerman, J. (coord.) (2008), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores.
- Ades, A. y Di Tella, R. (1997), “The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results”, en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Alonso Rodríguez, J. M. y Garcimartín, C. (2008), *Acción colectiva y desarrollo: el papel de las instituciones*, Madrid, Universidad Complutense.
- Anechiarico, F. y Jacobs, J. B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Aranguren, J. L. (1968), *Ética y política*, Madrid, Ediciones Guadarrama.
- Ardnt, C. Y. y Oman, C. (2006), “Uses and Abuses of Governance Indicators”, Paris, OCDE (Development Series).
- Arellano, D. (2008), “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las ‘fallas de transparencia’”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas, febrero, pp. 53-80.
- Arias Maldonado, M. (2007), “La política en la teoría deliberativa: notas sobre deliberación, decisión y conflicto”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 16, Madrid, abril, pp. 37-59.
- Aristóteles (2001), *Ética a Nicómaco*, Madrid, Alianza Editorial.
- Barry, B. (1997), *La justicia como imparcialidad*, Barcelona, Paidós.
- Bauman, Z. (2011), “On the New Looks of Inequality”, en *Social Europe Journal*, <http://www.social-europe.eu/2011/04/on-the-new-looks-of-inequality>, 20-05-2011.
- Beetham, D. (1991), *The Legitimation of Power*, Basingstoke, MacMillan.
- _____ (1994), *Defining and Measuring Democracy*, London, Sage.
- Bellah, R. N. ...[et al] (1992), *The Good Society*, New York, First Vintage Books Edition.
- Bellah, R. N.; Madsen, R.; Sullivan, W. M.; Swidler, A.; y Tipton, S. M. (1985), *Habits of the Heart*, Berkeley, University of California Press.
- Bellver, A. (2007), “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38, Caracas, junio, pp. 5-48.
- Bentham, J. (2000), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Kitchener, Batoche Books.
- Berlin, I. y Williams, B. (1994), “Pluralism and Liberalism: a Reply”, en *Political Studies*, N° 42, Oxford, pp. 293-305.
- Bobbitt, P. (2002), *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*, London, Allan Lane.
- Boix, C. y Posner, D. (2000), “Capital social y democracia”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1 N° 2, Madrid, pp. 159-186.
- Brickman, P. y Campbell, D. (1971), “Hedonic Relativism and Planning the Good Society”, en *Adaptation Level Theory: a Symposium*, M. H. Apley (ed.), New York, Academic Press.
- Bruni, L. y Porta, P. L. (2005), *Economics and Happiness*, Oxford, Oxford University Press.
- Camps, V. y Giner, S. (2008), *Manual de civismo*, Barcelona, Ariel.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cejudo, G.; Sánchez, G.; y Zabaleta, D. (2009), “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, en *Política y Gobierno*, Vol. 16 N° 1, México, pp. 115-156.

- Coady, T. (2009), "The Problem of Dirty Hands", en *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford, Center for the Study of Language and Information.
- Cohen, G. (1997), "Where the Action Is: on the Site of Distributive Justice", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 26 N° 1, Princeton, Winter, pp. 3-30.
- Cortina, A. (2007), *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos.
- Costas-Pérez, E.; Solé-Ollé, A.; y Sorribas-Navarro, P. (2011), "Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability: Evidence from Spanish Mayors", Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona (Documents de Treball de l'IEB; N° 2011/9).
- Crespo, I. y Martínez, M. A. (2005), "La calidad de la democracia en América Latina", en *Studia Politicae*, N° 5, Córdoba, pp. 5-35.
- Croce, B. (1952), *Ética y política*, Buenos Aires, Ediciones Imán.
- Cunill, N. (2006), "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?", en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, F. Mezones (ed.), Guatemala, Magna Terra Editores.
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1990), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- Del Águila, R. (2007), "Civismo", en *Conceptos políticos: en el contexto español*, Ricard Zapata-Barrero (ed.), Madrid, Síntesis.
- Della Porta, D. (2000), "Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption", en *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, S. J. Pharr y R. Putnam (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997), "The 'Perverse Effects' of Political Corruption", en *Political Corruption*, P. Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004), "The Quality of Democracy: an Overview", en *Journal of Democracy*, Vol. 15 N° 4, Baltimore, October, pp. 20-31.
- Dias, M. C. (2004), *Os direitos sociais básicos*, Porto Alegre, Editora Universitária da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Domènech, A. (1998), "Ocho desiderata metodológicos de las teorías sociales normativas", en *Isegoría*, N° 18, Madrid, mayo, pp. 115-141.
- Dworkin, R. (2003), *Virtud soberana: la teoría y la práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós.
- Easterlin, R. (1974), "Does Economic Growth Improve Human Lot? Some Empirical Evidence", en *Nations and Households in Economic Growth*, P. A. Davis y M. W. Reder (eds.), New York, Academic Press.
- _____ (2001), "Income and Happiness: Towards a Unified Theory", en *The Economic Journal*, N° 111, Oxford, July, pp. 465-484.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fukuyama, F. (1996), *Trust*, New York, Free Press Paperbacks.
- Gambetta, D. y Origgi, G. (2009), "L-Worlds: the Curious Preference for Low Quality and its Norms", Oxford, University of Oxford. Department of Sociology (Sociology Working Papers; N° 2009-08).
- Goodin, R. (1992), *Motivating Political Morality*, Massachusetts, Blackwell Publishers.
- _____ (2003), *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Gramsci, A. (1978), *La política y el Estado moderno*, México, Premia Editora.
- Gregory, R. (2003), "Accountability in Modern Government", en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage.
- Gutmann, A. y Thompson, D. (2006), *Ethics and Politics: Cases and Comments*, Toronto, Thompson.

- Habermas, J. (1995), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (1998), “Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana”, en *La democracia en sus textos*, R. Del Águila ...[et al], Madrid, Alianza Editorial.
- Haller, M. y Hadler, M. (2006), “How Social Relations and Structures Can Produce Happiness and Unhappiness: an International Comparative Analysis”, en *Social Indicators Research*, Vol. 75 N° 2, Secaucus, pp. 169-216.
- Hamilton, C. (2006), *El fetiche del crecimiento*, Pamplona, Editorial Laetoli.
- Hardin, R. (1999), “Deliberation: Method, not Theory”, en *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, S. Macedo (ed.), New York, Oxford University Press.
- Hecló, H. (2008), *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (2002), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Herreros, F. (2002), *¿Por qué confiar? El problema de la creación del capital social*, Madrid, Instituto Juan March. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Hirsch, F. (1977), *Social Limits to Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hobbes, T. (1980), *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hodgson, G. M. y Jiang, S. (2007), “The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: an Institutionalist Perspective”, en *Journal of Economic Issues*, Vol. 41 N° 4, Lewisburg, pp. 1043-1061.
- Hood, C.; James, O.; Peters, G. B.; y Scott, C. (eds.) (2004), *Controlling Modern Government*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ignatieff, M. (2004), *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton, Princeton University Press.
- Jain, A. K. (2001), “Corruption: a Review”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15 N° 1, Malden, February, pp. 71-121.
- Jiménez, F. (2007), “El impacto de la corrupción en la democracia”, en *Informe sobre la democracia en España: 2007*, J. Estefanía (ed.), Madrid, Fundación Alternativas, <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>.
- Johnston, M. (2009), “Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government”, Paris, OCDE (GOV/PGC/GF; N° 2009-2).
- Jorba, L. (2006), “Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implantación de la democracia deliberativa”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 14, Madrid, abril, pp. 47-69.
- Judt, T. (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- Kant, I. (1989), *Metafísica de las costumbres: doctrina del derecho*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1994), *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la historia*, Madrid, Tecnos.
- _____ (2005), *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Tecnos.
- Kaufmann, D. (2005), “Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”, en *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaufmann, D. ...[et al] (2007), “Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 4012).
- La Porta, R. ...[et al] (1998), “The Quality of Government”, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper Series; N° 6727).
- Layard, Richard (2005), *Happiness: Lessons from a New Science*, London, Penguin Books, 2. ed.

- Levi, Margaret (2006), "Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 14, Madrid, abril, pp. 9-40.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010), "Transparency Is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption", en *International Political Science Review*, Vol. 31 N° 3, Montreal, pp. 301-322.
- Longo, F. (2008), "Quality of Governance: Impartiality Is not Enough", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21 N° 2, Malden, pp. 191-196.
- Luhman, N. (1996), *Confianza*, Barcelona, Anthropos.
- Máiz, R. (2009), "Teoría normativa y análisis empírico de la democracia en Robert Dahl", en *Teorías políticas contemporáneas*, R. Máiz (comp.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- Maquiavelo, N. (1993), *El príncipe*, Madrid, Editorial Tecnos, 3. ed.
- Martinsen, D. S. y Beck Jörgensen, T. (2010), "Accountability as a Differentiated Value in Supranational Governance", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 40 N° 6, Thousand Oaks, pp. 742-760.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3, Cambridge, August, pp. 681-712.
- McIntyre, A. (1981), *After Virtue*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Merino, M. (2008), "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, Caracas, junio, pp. 5-32.
- Mill, J. S. (2002), "On Liberty", en *The Basic Writings of John Stuart Mill*, New York, The Modern Library.
- Montero, J. R.; Zmerli, S.; y Newton, K. (2008), "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 122, Madrid, abril-junio, pp. 11-54.
- Mulgan, G. (2007), *Good and Bad Power*, London, Penguin.
- Norris, P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2006), "What Is Missing from Political Economy?", en *The Oxford Handbook of Political Economy*, Barry R. Weingast y Donald Wittman (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2010), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books.
- OCDE. PUMA (2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE.
- O'Donnell, G. (2001), "Democracy, Law, and Comparative Politics", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36 N° 1, Somerset, pp. 7-26.
- _____ (2004a), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 11, Madrid, pp. 11-31.
- _____ (2004b), "Why the Rule of Law Matters", en *Journal of Democracy*, Vol. 15 N° 4, Baltimore, pp. 32-46.
- Ostrom, E. (1998), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action", en *American Political Science Review*, Vol. 92 N° 1, Washington, pp. 1-22.

- Parekh, B. (2005), *Repensando el multiculturalismo: diversidad cultural y teoría política*, Madrid, Istmo.
- Pérez Quintana, A. (2003), Republicanismo y paz: comentario del primer artículo definitivo de “Hacia la paz perpetua” de Kant, San Cristóbal de La Laguna, Universidad de la Laguna, mimeo.
- Pettit, Philip (1997), “The Consequentialist Perspective”, en *Three Methods of Ethics: a Debate*, Marcia W. Baron, Philip Pettit y Michael Slote, Oxford, Blackwell Publishers (Great Debates in Philosophy).
- _____ (1999), *Republicanism*, Barcelona, Paidós.
- PNUD (2002), *Informe sobre desarrollo humano 2002*, New York, PNUD.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Rawls, J. (1980), “Kantian Constructivism in Moral Theory”, en *Journal of Philosophy*, Vol. 77 N° 9, New York, September, pp. 515-572.
- _____ (2000), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2005), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- _____ (2007), *Lecciones sobre la historia de filosofía moral*, Barcelona, Paidós.
- Rosanvallon, P. (2010), *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós.
- Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption: a Study in Political Economy*, New York, Academic Press.
- _____ (2001), *La corrupción y los gobiernos*, Madrid, Siglo XXI de España.
- Ross, William D. (1994), *Lo correcto y lo bueno*, Salamanca, Ediciones Sígueme.
- Rothstein, B. (2010), “Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: a Causal Mechanisms Approach”, Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. The Quality of Government Institute (QoG Working Paper Series; N° 2010-9).
- _____ (2011), *The Quality of Government*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rothstein, B. y Stolle, D. (2003), “Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: an Institutional Approach”, en *Generating Social Capital: the Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, M. Hooghe and D. Stolle (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008), “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21 N° 2, Malden, pp. 165-190.
- Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.) (2010), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Tecnos.
- Scanlon, T. M. (2003), *Lo que nos debemos unos a otros*, Barcelona, Paidós.
- Schumpeter, J. A. (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Perennial.
- Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2010), *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus.
- Sintomer, I. (2007), “La participación ciudadana como tendencia política europea”, en *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, M. Arenilla (dir.), Madrid, Dykinson, Universidad Rey Juan Carlos.
- Sprute, J. (2008), *Filosofía política de Kant*, Madrid, Tecnos.
- Squires J. (2002), “Deliberation and Decision Making: Discontinuity in the Two-Track Model”, en *Democracy as a Public Deliberation*, Maurizio Passerin D’Entrèves (ed.), Manchester, Manchester University Press.
- Stokes, S.; Przeworski, A.; y Manin, B. (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001), “Corrupción, inversión pública y crecimiento”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, Madrid, mayo-agosto, pp. 73-82.

- Tena, J. (2009), “Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 128, Madrid, pp. 89-121.
- Thompson, D. F. (1999), *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa.
- Tugendhat, E. (2001), *Lecciones de ética*, Barcelona, Gedisa.
- Uslaner, E. M. (2008), *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: the Bulging Pocket Makes the Easy Life*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vallespín, F. (2009), “Los modelos de participación política en las democracias europeas”, en *Participación ciudadana*, VV.AA., San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- _____ (2010): “La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 48, Caracas, octubre, pp. 31-50.
- Villoria, M. y Wences, I. (2010), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Walzer, M. (1973), “Political Action: the Problem of Dirty Hands”, en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 2 N° 2, Princeton, pp. 160-180.
- Weber, M. (1986), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Wei, S. J. (1997), “How Taxing is Corruption on International Investors”, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper Series; N° 6030).
- Wempe, J. (1998), *Market and Morality: Business Ethics and the Dirty and Many Hands Dilemma*, Delft, Eburon.
- Wilkinson, R. y Pickett, Kate (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, London, Penguin.
- World Bank (2006), *Anticorruption*, Washington, World Bank, <http://go.worldbank.org/QYRWVXVH40>.
- Wright, Q. (1964), *A Study of War*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wright, R. (1995), *The Moral Animal: Why We Are the Way We Are*, New York, Vintage Books.

Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?*

Juan A. Bogliaccini y Fernando Filgueira

El desarrollo en clave de modelos de capitalismo

El Cono Sur de América Latina (en adelante Cono Sur¹) se encuentra en una encrucijada en términos de desarrollo. Sin embargo, el desarrollo no debe pensarse como un estadio pasivo en el que se disfruta del esfuerzo realizado hasta cruzar el umbral. Una mejor imagen es la de un sistema cuyas partes se complementan en forma adecuada para insertarlo plenamente y al mismo tiempo protegerlo de los avatares del contexto global. La experiencia reciente en varios países de la Europa mediterránea, Islandia e Irlanda, por no mencionar al propio Estados Unidos, ilustra meridianamente logros y riesgos. El riesgo latinoamericano es desaprovechar la oportunidad de utilizar la coyuntura como motor para aceitar el sistema que puede llevar hacia un desarrollo sustentable.

El Cono Sur atravesó entre las décadas de 1980 y 2000 un período dominado por el llamado Consenso de Washington. Este consenso definía un conjunto de nortes deseables de política pública cuyo fundamento era una traducción atemporal y acontextual de versiones más bien facilistas de un imaginario capitalismo hiper-liberal. Se apoyaba a su vez en una fuerte crítica a todo pasado interventor del Estado. Así, “good policy” era equivalente a desregulación del mercado laboral, desregulación del comercio internacional, desregulación del sistema financiero, privatización de empresas estatales, disminución de carga impositiva y orientación a impuestos indirectos. Las tasas de crecimiento del experimento liberal, los efectos distributivos y en materia de empleo han sido, en la mayoría de los casos, mediocres. Comparado con la época de oro del modelo sustitutivo de importaciones, las tasas de crecimiento, empleo e inversión del Cono Sur durante el experimento liberal son claramente inferiores. Chile es tal vez el ejemplo más exitoso de dicho impulso liberal en términos de crecimiento y, durante la década de 1990, también de empleo. Sin embargo, las tasas de desempleo crecieron en los últimos 10 años y el elevado índice de inequidad no ha podido ser curvado. Como se verá, Chile es también el caso más consistentemente liberal, en los valores concretos del modelo de capitalismo que se revisará más adelante.

Pero el debate miope entre modelo chileno vs. dirigismo o reformas incompletas en el Cono Sur, ilustra la mirada un tanto parroquial de nuestros vocacionales liberales, así como la reacción un tanto trasnochada de nuestros socialistas y/o nacionalistas sempiternos. La idea detrás de este debate en ambos extremos del mismo es que o bien se es capitalista de verdad (esto es, capitalista liberal a ultranza) o bien se es socialista (esto es, pseudo-capitalismo nacionalista y estatista o ruta al socialismo). Sin embargo, creemos que la clave para el análisis está en la correcta comprensión de las instituciones que median entre el mercado y los actores sociales, económicos y políticos en el marco de economías de mercado. En otras palabras, el debate regional a nivel político, e incluso académico, ha perdido de vista la importancia de considerar las instituciones que median entre los mercados y los individuos, y entre los mercados y el gobierno. Sacando la cabeza de la región y mediante un ejercicio comparado, uno se encuentra con que existen variedades de capitalismo que combinan de diversa manera Estado y mercado, regulación y competencia, y desigualdad y redistribución.

Antes de entrar en este debate, es necesario ponerse de acuerdo sobre algunos aspectos del pasado. Consideramos necesario exponer tres afirmaciones básicas sobre nuestro pasado, cotejarlas y, en última instancia -solicitamos al lector-, aceptarlas para que adquiriera sentido el ejercicio posterior. La primera afirmación es que los países del Cono Sur no abordarán en ningún futuro previsible la

Recibido: 10-08-2011. Aceptado: 26-09-2011.

(*) Este artículo construye el análisis del Cono Sur a partir de un artículo previo que analiza en detalle el caso de Uruguay: *El futuro del capitalismo en Uruguay: ¿un modelo para armar?*, publicado en el tomo “La aventura uruguaya”, editado por Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano, Montevideo, 2011.

construcción de un modelo de desarrollo socialista. Tal batalla tuvo lugar en el mundo durante diferentes momentos del siglo XX. En América Latina, la batalla se dio entre las décadas de 1950 y 1980 con un resultado contundente: el modelo de desarrollo en el presente y futuro previsible estará enmarcado en una economía de mercado capitalista.

La segunda afirmación es que el Cono Sur ni puede volver a un modelo de desarrollo basado en una economía cerrada o protegida (al estilo del modelo sustitutivo de importaciones, MSI), ni debe. Esto no conlleva ningún juicio sobre si el MSI fue excelente, bueno, malo o malísimo. Simplemente establece que ni es posible volver a una modalidad de tal tipo, ni es, bajo las actuales circunstancias, deseable.

La tercera afirmación es que el modelo de capitalismo liberal -nótese que adjetivamos el sustantivo-, impulsado bajo el paradigma del modelo de Washington, resultó derrotado políticamente en el Cono Sur -con la excepción de Chile- y la posibilidad de volver a él para Argentina, Brasil o Uruguay, por razones que analizaremos en este artículo, son escasas en el corto plazo y costosas en conflictividad y reaprendizaje de los actores.

Los empujes liberales en Argentina, Brasil y Uruguay lideraron la integración al mercado global, pero no modificaron su matriz o genotipo, asimilable al tipo de capitalismo que la literatura denomina genéricamente como modelo *coordinado* (Hall y Soskice, 2001; Huber, 2002; Bogliaccini, 2011). No seremos terminantes acerca de si esta ruta se ha clausurado definitivamente o no, pero es evidente que el arribo de múltiples expresiones políticas de la izquierda al gobierno en varios países de la región marca un punto de inflexión en el sentido opuesto al modelo de mercado puro.

¿De qué forma se integrarán entonces los países de la región al mercado global? Si observamos notas de prensa, el debate político o parte del debate académico a nivel regional, parece que tenemos dos alternativas o a lo sumo tres: capitalismo liberal, capitalismo estatista o directamente alguna forma trasnochada de socialismo. Quienes creen que debemos avanzar hacia formatos de capitalismo liberal (en su visión, la única forma de capitalismo eficiente) consideran cualquier desvío de dichas opciones como meras ataduras atávicas que -como bien demuestra el reciente y lento proceso de *aggiornamento* de la izquierda- se irán perdiendo.

Quienes creen que el capitalismo y su versión agudizada (el capitalismo financiero global) es algo a ser combatido y eventualmente destruido, tienden a alinearse en dos bandos: quienes aceptan el triunfo del capitalismo pero procuran limitar su alcance; y los que creen aún que se puede y debe transitar hacia un modelo socialista. Ambos grupos tienden a concordar en lo deseable: más participación estatal, regulación de mercados, impuestos, barreras al comercio y dirigismo. Pero discrepan sobre su viabilidad y *trade-off* con el crecimiento, la estabilidad y otros aspectos deseables y necesarios para el proyecto político que defienden. Pero lo que es claro es que concuerdan en que tales medidas deben ser defendidas porque son anticapitalistas.

Mirado de este modo, las alternativas de desarrollo no solo parecen irreconciliables, sino que se ubican en un falso continuo entre capitalismo y anticapitalismo, cuando en rigor debieran ser vistas como alternativas en diferentes variedades de capitalismo. Por ejemplo, cuando en Uruguay, Argentina o Chile se discute sobre regulación laboral y negociación colectiva, las posiciones parecen hacerse dicotómicas: los estatistas corporativistas por un lado y los liberales *pro-business* por el otro. Los que frenan el desarrollo al afectar la competitividad por un lado y los que carecen de cualquier idea redistributiva y social por el otro. Algo similar ocurre con el debate impositivo: quienes quieren aumentar los impuestos son irresponsables, quienes creen que es mejor no hacerlo son neoliberales. Podemos repetir este ejercicio con un muy amplio conjunto de esferas en las que se basa el modelo de desarrollo.

El debate ha negado el hecho, a nuestro juicio, de que estamos en presencia de un sistema global capitalista basado en economías de mercado, pero en el que convive una amplia variedad de arreglos institucionales. En este ensayo no discutiremos con la posición que defiende una ruta socialista y un eventual retorno a una economía cerrada. Como señalamos al inicio, esos caminos están, a nuestro

juicio, clausurados y no son deseables como proyectos políticos para el futuro cercano. Este artículo procura aportar elementos que den un marco conceptual a los debates actuales desde una perspectiva que escapa a las mencionadas dicotomías y que permite pensar una multiplicidad de opciones de desarrollo desde una perspectiva de economía política.

El capitalismo desde una lógica tipológica

La literatura en variedades de capitalismo se ha nutrido de diversas corrientes de pensamiento en economía política y sociología, tales como la teoría de la modernización (Shonfield, 1965; Katzenstein, 1985; Skockpol y Amenta, 1985), sus variantes heterodoxas de la sociología histórica y comparada (Moore, 1966), el neocorporativismo (Schmitter, 1974; Korpi, 1978; Stephens, 1979; Godlthorpe, 1984; Esping-Andersen, 1985) y la teoría de sistemas sociales de producción (Streeck y Schmitter, 1986) complementando el análisis del Estado de bienestar con el estudio de los sistemas de producción y sus variaciones. El auge de esta corriente, desde los años noventa, no es sorpresa dado que desde el colapso del bloque socialista y el agotamiento de modelos de economía cerrada o altamente protegida, la mayor parte de las economías políticas occidentales han iniciado un camino de integración al mercado global. Esta producción visita e invita a otras vertientes igualmente creativas como lo son las tradiciones de *transaction cost economics* (Coase, 1965; North, 1990), de “acción colectiva” (Olson, 1982), de “bienes públicos” (Samuelson, 1958; Buchanan, 1960), y la sociología económica (Fligstein, 2002).

Esta literatura ha llegado a un consenso razonable sobre la existencia de dos tipos ideales en el marco del estudio de las democracias avanzadas: el tipo *liberal* y el tipo *coordinado* (Hall y Soskice, 2001), que caracterizamos más adelante. En otras palabras, el estudio detenido de los sistemas capitalistas en estas democracias permitió a la literatura separar el proceso de convergencia en términos de participación de la economía global de las posibles formas en que una economía política se integra en dicho mercado.

El principio conceptual del análisis de variedades de capitalismo es que la variedad de construcciones y prácticas institucionales que regulan los sistemas productivos no se distribuyen al azar a través de los países. Por el contrario, Hall y Soskice (2001) sugieren que ciertos tipos de prácticas tienden a agruparse en las dimensiones que dividen al tipo *liberal* del tipo *coordinado*. En los países analizados por los autores es posible identificar complementariedad en ciertas prácticas y diseños institucionales a través de diferentes esferas.

Hall y Soskice consideran cinco esferas de relaciones: las *relaciones laborales* son aquellas en que se coordina la negociación sobre salario y condiciones de trabajo. La esfera de *educación y capacitación en la empresa* observa el problema que los empresarios tienen para asegurarse una fuerza de trabajo que tenga las capacidades (*skills*) necesarias, así como el problema para los trabajadores de decidir cuánto invertir en capacidades y en cuáles. La esfera de *gobierno corporativo* refiere a la capacidad que los empresarios tienen para acceder a financiamiento e inversores para sus emprendimientos. La esfera de *relación entre empresas* refiere a los vínculos que una compañía forma con otras empresas, proveedores y clientes para asegurarse una demanda estable para sus productos, los insumos apropiados y el acceso a tecnología. Finalmente, la esfera de *coordinación entre empresarios y trabajadores*, al nivel de la empresa, refiere al problema de asegurar que los trabajadores tengan las competencias necesarias y cooperen entre sí de forma adecuada para poder producir.

Tomando en consideración las citadas esferas de análisis, Hall y Soskice definen el tipo de economía *liberal* como aquel en que las empresas coordinan sus actividades primariamente vía jerarquías y arreglos competitivos de mercado, al estilo de la descripción que hace la literatura neoclásica (Williamson, 1985). Los contratos formales están en la base de la competencia del sistema de intercambio de bienes y servicios. Son los precios del mercado los que señalan a las empresas cómo ajustar sus funciones de oferta y demanda.

En el tipo de economía *coordinada* las empresas dependen más fuertemente de relaciones por fuera del mercado para coordinar sus actividades con otros actores y para construir sus competencias. Estos tipos de arreglos tienden a ser más relacionales, los contratos tienden a ser más flexibles y generan redes de monitoreo e intercambio de información privada dentro de ciertos círculos. Las competencias en las empresas se construyen en forma más cooperativa que competitiva. Los equilibrios, en lugar de ser definidos por las señales del mercado en términos de oferta y demanda, como en el tipo liberal, son el resultado de interacciones estratégicas entre firmas y otros actores, típicamente el Estado y las corporaciones de trabajadores y empresarios.

La sindicalización y la negociación colectiva abarcarán a un porcentaje muy menor de los trabajadores en las economías liberales y mayor en las coordinadas. Las empresas se capitalizarán en la bolsa en las economías liberales, mientras que en los capitalismo coordinados habrá un peso mayor de acuerdos estables y a largo plazo de financiamiento de bancos, y muchas veces bancos estatales. La educación será de competencias generales en los capitalismo liberales y más bien dual en los coordinados, con fuertes componentes de competencias específicas de tipo técnico. En las economías liberales el mercado de productos estará altamente desregulado y accederán a insumos y servicios a través de precios y competencia, mientras que en los capitalismo coordinados una parte importante del mercado de bienes y servicios se encuentra más regulado, y el Estado participa muchas veces en la prestación y formación de precio de los servicios más importantes. Finalmente, la coordinación interempresas está dada por redes, grupos jerárquicos y familias en el capitalismo coordinado, y por accionistas, bolsa, sistemas de inversión y fuerte poder de los tenedores de acciones sobre la permanencia de los gestores empresariales en el capitalismo liberal.

El liberal es un capitalismo dinámico, alimentado por competencia y precio, orientado a la ganancia rápida y sostenida, con mercados laborales flexibles y competitivos, con trabajadores que adquieren una formación general que les permite justamente operar en un mercado laboral altamente flexible, y con un Estado que recauda menos impuestos y provee una acotada gama y elegibilidad para transferencias y servicios sociales. Por su parte, el capitalismo coordinado ha sido tipificado como capitalismo paciente, alimentado por acuerdos de colaboración estables entre Estado, capital y trabajo, orientado a la ganancia en el largo plazo y a la estabilidad en el puesto de trabajo, con mercados laborales ordenados y estables en donde los trabajadores adquieren competencias técnicas específicas para regímenes de producción en los que la innovación es incremental y se orienta fuertemente a mejoras de calidad, con una importante carga impositiva y Estado social.

Los tipos propuestos son ideales y ningún país cumple con el conjunto de características de estos tipos. Hall y Soskice (2001) señalan a Estados Unidos como el prototipo liberal y a Alemania como el prototipo coordinado. Estos tipos se vuelven importantes en la medida en que nos permiten comprender mejor los procesos políticos e institucionales que generan equilibrios virtuosos en uno u otro tipo, así como los problemas asociados a la falta de complementariedad en una o varias de las diferentes esferas mencionadas.

A partir de Hall y Soskice, otros autores han argumentado que es posible distinguir otros tipos de capitalismo una vez que incluimos en el análisis a más países emergentes. Siguiendo a Bogliaccini (2011), consideraremos que dentro del tipo de capitalismo coordinado existen cuatro subtipos. La distinción es útil para el propósito de este ensayo. Amable (2007) propone identificar al capitalismo *socialdemócrata* (con más cobertura sindical y de negociación colectiva que todos los otros modos de capitalismo, un Estado social muy importante, pero más liberalismo en aspectos de financiamiento y regulación del mercado laboral), al *continental europeo* (el arquetipo coordinado recién descrito), al *mediterráneo* (con menos sindicalización pero importante incidencia en la formación salarial, más rigidez de empleo pero también más informalidad y menos capital humano, sea este generalista o de competencias específicas), y al *asiático* (en donde el rol clave de la burocracia y la familia destaca en las formas de coordinación, el sindicalismo opera sólo a nivel de empresa, el empleo es estable en las grandes empresas y la clave de capital humano es fundamental en el sistema educativo y en el mundo

empresarial). Nos detendremos aquí en los tres primeros tipos, considerándolos como subtipos del coordinado, observando sus desempeños en los últimos 45 años.

La clave para el análisis entre los diferentes tipos de capitalismo no se encuentra solamente en el estudio de las distintas esferas, sino, sobre todo, en las relaciones funcionales complementarias entre estas esferas. El tipo *liberal* y los diferentes modelos de capitalismo *coordinado* han generado complementariedades que, aunque muy diferentes, han sido igualmente exitosas en términos de crecimiento económico e innovación (cuadros 1 a 3).

Cuadro 1
Economías liberales

	Variación PBI			PBI per cápita		Desempleo	Desempleo largo plazo	Patentes/Población	
	1960-1973	1974-1989	1990-2006	1974-1989	1990-2006	1990-2006	1990-2006	1974-1989	1990-2006
Australia	5,0	3,1	3,5	17893	24328	7,8	29,4	0,12	0,40
Canadá	5,1	3,2	2,8	20157	25562	8,9	13,2	0,03	0,10
N. Zelanda	4,2	1,3	3,1	16375	19277	6,9	22,4	0,08	0,34
Reino Unido	3,2	2,1	2,4	18004	25240	7,0	33,7	0,11	0,31
EE. UU.	4,1	3,0	3,0	23697	32404	5,6	8,9	0,09	0,45
Promedio	4,3	2,5	3,0	19225	25362	7,2	21,5	0,10	0,30

Fuente: elaboración propia con datos de World Bank (2007). La medida de patentes/población refiere al número de patentes registradas por residentes. El cociente está multiplicado por mil para facilitar la comparación.

Cuadro 2
Economías socialdemócratas

	Variación PBI			PBI per cápita		Desempleo	Desempleo largo plazo	Patentes/Población	
	1960-1973	1974-1989	1990-2006	1974-1989	1990-2006	1990-2006	1990-2006	1974-1989	1990-2006
Dinamarca	4,3	1,5	2,2	20542	26883	6,4	25,2	0,06	0,26
Finlandia	5,0	3,2	2,0	18152	23833	11,5	31,7	0,12	0,41
Noruega	4,4	3,4	3,2	21256	32064	4,4	14,6	0,07	0,19
Suecia	4,1	2,1	2,1	19459	24649	7,2	23,7	0,13	0,36
Promedio	4,4	2,5	2,4	19852	26857	7,4	23,8	0,09	0,31

Fuente: elaboración propia con datos de World Bank (2007). La medida de patentes/población refiere al número de patentes registradas por residentes. El cociente está multiplicado por mil para facilitar la comparación.

Cuadro 3
Economías continentales

	Variación PBI			PBI per cápita		Desempleo	Desempleo largo plazo	Patentes/Población	
	1960-1973	1974-1989	1990-2006	1974-1989	1990-2006	1990-2006	1990-2006	1974-1989	1990-2006
Austria	4,9	2,4	2,2	19260	26840	3,9	25,2	0,09	0,23
Bélgica	4,9	2,2	1,9	18927	25652	8,0	57,2	0,02	0,06
Alemania	4,3	2,1	1,7	17496	24175	8,3	46,2	0,13	0,48
Holanda	4,8	2,2	2,2	19542	26439	5,0	44,1	0,04	0,13
Promedio	4,7	2,2	2,0	18807	25776	6,3	43,2	0,07	0,22

Fuente: elaboración propia con datos de World Bank (2007). La medida de patentes/población refiere al número de patentes registradas por residentes. El cociente está multiplicado por mil para facilitar la comparación.

Un análisis inicial de los tipos con los datos de los cuadros 1 a 4 permite observar similitudes y diferencias en términos de crecimiento, empleo e innovación. Los tipos liberal y socialdemócrata tienen el mejor desempeño en términos de desempleo promedio, así como en desempleo de largo plazo (cuadros 1 a 3). Estos dos tipos son los de mayor innovación, medida como *ratio* entre patentes y población. El tipo continental presenta niveles de innovación importantes y desempleo bajo, pero el desempleo de larga duración es considerablemente más alto.

Cuadro 4
Economías mediterráneas

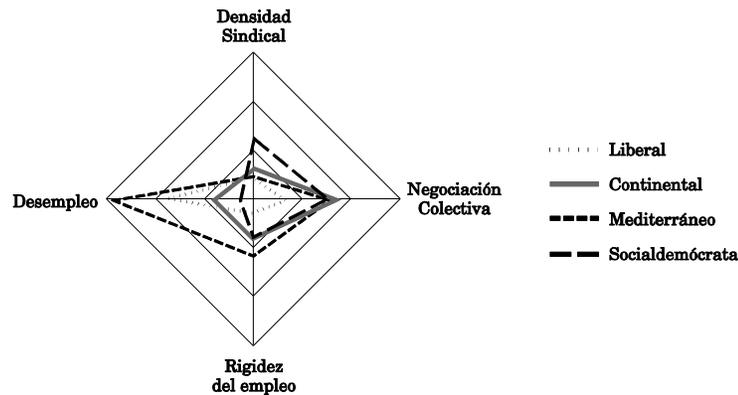
	Variación PBI			PBI per cápita		Desempleo	Desempleo largo plazo	Patentes/Población	
	1960-1973	1974-1989	1990-2006	1974-1989	1990-2006	1990-2006	1990-2006	1974-1989	1990-2006
Grecia	7,9	1,8	3,0	13794	16660	9,6	53,1	0,03	0,03
Italia	5,4	3,0	1,3	17594	24017	10,5	61,9	0,00	0,05
Portugal	6,9	3,2	2,2	10575	16625	5,6	42,3	0,00	0,01
España	7,3	2,6	2,9	14196	20739	17,0	50,0	0,02	0,06
Promedio	6,9	2,6	2,3	14040	19510	10,7	51,8	0,01	0,04

Fuente: elaboración propia con datos de World Bank (2007). La medida de patentes/población refiere al número de patentes registradas por residentes. El cociente está multiplicado por mil para facilitar la comparación.

El modelo mediterráneo (Cuadro 4) presenta robustas tasas de crecimiento entre 1960 y 1973. Sin embargo, los países mediterráneos enlentecen sus tasas de crecimiento a niveles de PIB, siendo menores que las de los otros capitalismos. Los niveles de innovación son bajísimos y los desempleos promedio (10,5) y de larga duración, los más altos de todos. El capitalismo mediterráneo resulta de especial interés para comprender los casos uruguayo, argentino y, en menor medida, brasileño, así como las posibles rutas de integración al mercado global que tienen y cuáles de ellas puede resultar útil evitar (Cuadro 4).

La literatura ha encontrado una correlación alta entre las variedades de capitalismo y los sistemas de protección social o Estados de bienestar que estos países construyen. De hecho, para algunos autores los modelos de *welfare* forman parte de las dimensiones claves de las variedades de capitalismo (Huber, 2002; Amable, 2007). De este modo, los países del tipo *liberal* tienden a generar arquitecturas de bienestar de tipo residual-liberal, siguiendo la conocida tipología presentada por Esping-Andersen (1990). En estos países, coaliciones de centroderecha han gobernado en el 75% de los años desde 1945 a 1998 (Iversen y Soskice, 2006). De igual modo, en los países del tipo *coordinado* las arquitecturas de bienestar tienden a ser de tipo demócratacristiano o socialdemócrata, dependiendo del tipo de coalición dominante en el gobierno. En ambos tipos de Estado de bienestar, las coaliciones demócrata cristiana y socialdemócrata han gobernado, en promedio, el 75% de los años en igual período (Iversen y Soskice, 2006).

Figura 1
Relaciones laborales y mercado de trabajo



Nota: *Densidad sindical* se mide como proporción de fuerza laboral sindicalizada; *negociación colectiva* se mide como proporción de fuerza laboral que negocia salarios y condiciones laborales en forma colectiva (OECD, 2009). *Rigidez del empleo* es un índice (0 a 100) del Banco Mundial (*Doing Business Project*). *Desempleo* es la tasa de desempleo menos el balance de cuenta corriente como porcentaje de PBI (OECD, 1997).

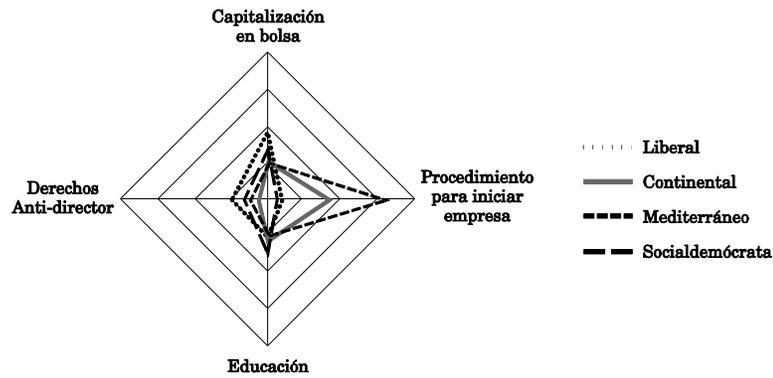
Fuente: Bogliaccini (2011).

Esta convergencia entre sistemas de protección social y sistemas productivos ilustra las complementariedades entre diferentes esferas en uno y otro tipo. Las figuras 1 a 3 ilustran las diferencias entre el tipo de capitalismo *liberal* y los subtipos *continental*, *socialdemócrata* y *mediterráneo* dentro del tipo *coordinado* en tres esferas concretas.

La Figura 1 ilustra cómo no existen diferencias significativas entre los subtipos coordinados en relación con la proporción de la fuerza de trabajo que negocia salarios y condiciones de trabajo en forma colectiva. Sin embargo, el tipo *socialdemócrata* lo hace en un contexto de densidad sindical mayor a los otros dos subtipos. En los tres subtipos coordinados, la rigidez del empleo es mayor al tipo *liberal*, pero el subtipo *mediterráneo* sobresale por su rigidez. Este subtipo tiene además la *performance* más deficitaria en términos de desempleo, seguido por el tipo *liberal*.

En la Figura 2, que refiere a las esferas de financiamiento corporativo y formación de capital humano, se aprecia que el subtipo *mediterráneo* sobresale por las trabas impuestas para la iniciación de nuevas empresas. El tipo *liberal* es el que más se financia a partir de los mercados bursátiles, pero el subtipo *socialdemócrata*, entre los coordinados, ha avanzado asimismo en este camino a partir de la década de 1990. Asociado al tipo de financiamiento, el tipo *liberal* posee, en promedio, el sistema de gobierno corporativo más flexible en términos del poder de los accionistas para reemplazar al director o CEO de una empresa. El subtipo *continental* y el *mediterráneo* están en el polo opuesto. Respecto de la formación en recursos humanos, el gasto en educación, como proporción del PBI, es alto en los cuatro subtipos en comparación con el Cono Sur de América Latina, pero el subtipo *socialdemócrata* sobresale una vez más.

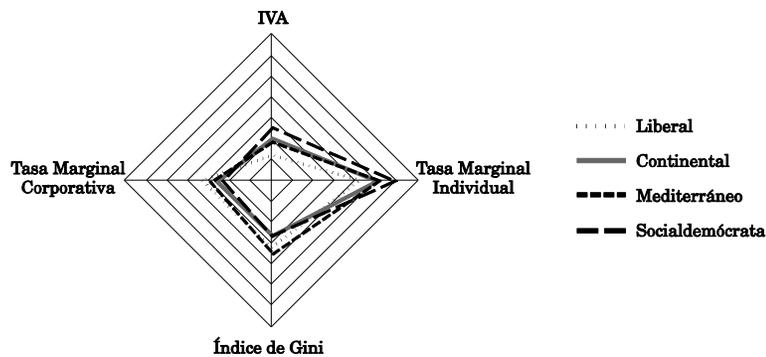
Figura 2
Financiamiento corporativo y formación de capital humano



Nota: *Capitalización en bolsa* es la capitalización de las compañías listadas en la(s) bolsa(s) domésticas como porcentaje del PBI; *procedimiento para iniciar una empresa* es la duración en días del trámite administrativo necesario para hacerlo; *educación* es el gasto en educación como proporción del PBI (definiciones tomadas de World Bank (2007); *derechos anti-director* es un índice (0-6) que combina derechos del accionista para decidir sobre la dirección de la empresa (La Porta ... [et al], 1998: 1113-1155).
Fuente: Bogliaccini (2011).

La Figura 3 muestra que el modelo *socialdemócrata* es el que tiene una tasa marginal *individual* mayor y el *liberal*, la menor, y esta relación es la contraria en términos de la tasa corporativa marginal. El IVA es mayor en el *socialdemócrata*, mientras que los subtipos *continental* y *mediterráneo* tienen valores medios en los tres impuestos. En términos de desigualdad, el subtipo *socialdemócrata* y el *continental* se distancian sensiblemente del *liberal* y el *mediterráneo*, que tienen mayores y similares niveles.

Figura 3
Estructura impositiva y desigualdad



Nota: *Índice de Gini* e *IVA* (World Bank, 2007). *Tasas impositivas marginales corporativas e individuales* (OECD, 2009).
Fuente: Bogliaccini (2011).

La evidencia empírica es abundante y apoya el postulado que identifica los niveles de impuestos y transferencias (lo que se denomina generosidad del Estado de bienestar) como el determinante más importante de los niveles de redistribución y reducción de la pobreza (Huber y Stephens, 2001). Iversen

(2005) encuentra que la ausencia de sistemas de bienestar redistributivos genera incentivos en la fuerza laboral para invertir solamente en capacidades generales y no especializarse, dado que las primeras constituyen la principal defensa del trabajador contra los cambios adversos en el mercado de trabajo.

El Cono Sur en la encrucijada del desarrollo

El Cono Sur, el Sureste Asiático y algunos países de la Europa mediterránea no comparten con las democracias avanzadas dos características sumamente relevantes para la construcción institucional de un sistema de desarrollo: tienen una historia de institucionalidad democrática más accidentada y un sistema productivo que maduró en una economía altamente protegida de los avatares del mercado global. No obstante, desde hace algo más de dos décadas estas economías políticas emergentes han avanzado hacia la reconstrucción de instituciones democráticas estables y han comenzado un proceso de integración al mercado global. El análisis desde una perspectiva de economía política no puede desconocer la brecha en términos de maduración institucional existente entre el bloque desarrollado y el bloque en desarrollo.

La inestabilidad de las reglas de juego democráticas y el cambio estructural del modelo productivo son importantes de considerar precisamente porque los cambios en dichas reglas alteran los incentivos y las estrategias de los empresarios y los trabajadores y, por tanto, la cooperación se hace más inestable. Este es un principio que desde la economía se comprende perfectamente para el análisis del mercado, pero que la sociología y la ciencia política también han desarrollado para comprender los efectos que las instituciones tienen sobre las organizaciones que en ellas actúan (Olson, 1965). North (1990) plantea el problema en forma clara utilizando términos de teoría del juego: la cooperación solo es posible si la interacción es repetida bajo reglas estables.

Este punto es muy importante porque solo es posible pensar en un modelo estable en un marco institucional estable, dado que el proceso de aprendizaje que los actores hacen sobre cómo relacionarse se pierde si las reglas cambian constantemente. Es importante reconocer que dichas reglas son el fruto de la negociación en el campo político y su resultado depende de la correlación de fuerzas entre los diferentes actores, lo que a su vez depende, como se sugiere en la sección anterior, de la continuidad en el gobierno de una u otra fuerza.

Gruesamente puede afirmarse que el Cono Sur siguió durante el siglo XX un camino de modernización que la teoría denomina “conservadora”, siguiendo la tipología propuesta por Moore (1966). Este camino fue adoptado por los países de la Europa mediterránea, Japón, Alemania y Austria. Se caracterizó por ser un modelo de modernización liderado por Estados fuertes, en general autoritarios (fascistas o populistas), o Estados que alternaron entre períodos de autoritarismo y otros de democracia (populismos). El movimiento obrero no tuvo gran rol en el proceso de modernización y permaneció dividido por conflictos ideológicos internos (como en el caso de Uruguay, Francia e Italia), o directamente siendo cooptado por el Estado (Argentina, Brasil y Portugal). El movimiento empresarial estuvo dividido entre los sectores industriales que se recostaron en el proyecto modernizador, y los sectores agrarios que lo resistieron y muchas veces lograron permanecer al margen. Los sistemas productivos tendieron a ser cerrados al mercado global en mayor medida que en otros países y esa autoexclusión duró más tiempo en general. Los sistemas distributivos tendieron a ser contributivos y segmentados, dado que los sectores rurales, y posteriormente los informales, no fueron incluidos.

La apertura al mercado global en el Cono Sur fue acelerada desde la crisis de la deuda y contó con la iniciativa pionera de Chile que, de hecho, precede a la crisis de la deuda. Es importante diferenciar el proceso de apertura del modelo de apertura. El segundo fue el modelo neoliberal, promocionado por los organismos internacionales y Estados Unidos. Este modelo, que fue el motor exclusivo de la apertura en la región, responde al tipo de capitalismo *liberal*.

En Chile, dicho proceso se inicia hacia fines de la década de 1970 con el gobierno militar de Pinochet, se corrige luego de la devastadora crisis que atraviesa en 1981 y se completa hacia fines de los ochenta. Chile es, sin duda, no solo el pionero, sino el país en donde en forma más intensa y

consistente se despliega el modelo liberal. Dichas características de consistencia y profundización del modelo solamente se entienden dada la estructura autoritaria de su gobierno durante el período de reformas, así como por el apoyo de las facciones dominantes entre los militares sobre el modelo a seguir.

En Brasil, el modelo liberal no logró penetrar sino hasta fines de la década de 1980, después del retorno a la democracia. Las elites militares brasileñas lograron hasta la crisis del petróleo profundizar con éxito el modelo sustitutivo de importaciones, generando industria pesada y con razonable nivel de avance tecnológico. El proceso de desindustrialización es menos pronunciado en Brasil que en los otros países de la región (Brady ...[et al], 2011). Finalmente, el proyecto neoliberal no pasará de su estado embrionario al fracasar el proyecto político de quienes lo llevaban adelante, bajo el conflictivo gobierno de Collor de Mello.

En Argentina, el proyecto neoliberal es lanzado en dos etapas: la primera durante el gobierno militar en la década de 1970 y la segunda durante la presidencia democrática de Menem (1990-1998). En ambos casos el proyecto fracasa, aunque en la segunda etapa lo hace luego de casi una década de funcionamiento. Sin mayor oposición política en ambos casos, el proyecto fracasa por una mezcla de problemas estructurales en el ámbito económico y la fragilidad y falta de transparencia de sus instituciones políticas.

En Uruguay, el proyecto más completo en este sentido fue articulado durante el gobierno de Lacalle, pero fue resistido políticamente desde diversos sectores, al punto que la versión uruguaya del modelo dista de la experiencia chilena o incluso de la argentina durante la década de 1990. La oposición frontal llegó desde la izquierda y el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores), pero el sanguinettismo también la resistió y moderó, ejemplo de lo cual es la evolución de la Ley de Seguridad Social. Pero incluso buena parte del empresariado resistió el cambio, principalmente los sectores industriales previamente beneficiados por el MSI.

En términos más académicos, el movimiento hacia el tipo *liberal* fracasó en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay en su intento de modelar las instituciones de la economía política de modo de favorecer una estructura de incentivos que promoviera estrategias de sustento en el modelo emergente. No hubo preeminencia electoral, las coaliciones pro-modelo eran débiles y las coaliciones de resistencia fueron exitosas en bloquear los cambios. En el caso chileno, la estructura de incentivos fue exitosamente implementada, al punto que la propia centro-izquierda política, en el gobierno desde el 2000 al 2010, encontró poco incentivo en modificarla en términos del mercado laboral, aunque sí en el ámbito de la reestructuración del casi inexistente o excesivamente orientado al mercado Estado de bienestar.

Los sueños y sus némesis

A continuación se presentan los dos puntos de llegada ideales para cada una de las posibles rutas de organización de las instituciones de la economía política en el Cono Sur. Si bien son versiones simplificadas y estilizadas de estos puntos de llegada, permiten resumir los riesgos y potencialidades de cada una.

El sueño liberal y sus riesgos

En este tipo de capitalismo el desempleo presenta las tasas esperables dado el ciclo natural, y el salario refleja los aumentos de productividad individual y a nivel de cada empresa. Los trabajadores tendrán poca seguridad en su puesto de trabajo pero el dinamismo del sistema les ofrecerá oportunidades a los desempleados. La política monetaria y fiscal será definitivamente neutra. En este mundo, el Estado estará ausente salvo en las acciones fundamentales e intransferibles. Los sindicatos dejarán de ser importantes en general y operarán, eventualmente, solamente a nivel de empresa. La bolsa crecerá en sus funciones y las empresas buscarán financiamiento a través de la emisión de acciones públicas y otros instrumentos financieros nacionales o internacionales.

El sistema de bienestar delegará en el mercado el aseguramiento de los sectores medios y altos y restringirá sus transferencias a los más pobres de los pobres. Se introducirá competencia entre prestadores públicos y se enterrará de una buena vez la inamovilidad funcional en el Estado. Llegaremos a un país altamente competitivo y dinámico, en donde la gente estará a la intemperie y la desigualdad será posiblemente alta pero también lo serán las oportunidades y la movilidad intergeneracional. En este mundo, la geografía de nuestros servicios y empresas minoristas cambiará drásticamente: será más mercantil y menos estatal, más diversificada en oferta pero concentrada en propiedad, más estratificada en forma honesta y explícita, por precio, y no por otros aspectos del producto como tiempo de espera y aspectos de calidad no especificada y accesible por vía patrimonial.

La pesadilla de este tipo serán las crisis o estancamientos económicos, en que el mercado ajustará por empleo, lanzando a una parte de la fuerza de trabajo al seguro de paro y posteriormente a los planes focalizados para los pobres. Si el dinamismo interno no logra sostenerse, entonces la dinámica del mercado de trabajo será solo un sueño, y el desempleo se dará por períodos más largos. En una sociedad tan desigual como la nuestra, salarios de sectores de baja productividad crecerán menos que salarios de sectores de alta productividad, e incrementarán la brecha. Más aún, al no poder sostener consumo con salario, puede caerse en el problema que ha aquejado a Estados Unidos en la última década: dar más crédito para sostener el consumo. En algún momento la burbuja se rompe.

El camino a este modelo será tortuoso políticamente para Uruguay, Argentina y Brasil debido a la necesidad de debilitar los sindicatos, los que, como en la década de 1990, resistirán a partir del conflicto. Una vez más se habrá cambiado el sistema de relaciones laborales, y los procesos de cooperación y aprendizaje volverán a foja cero. Es posible que, como sucede en Nueva Zelanda, deba regularse la acción sindical de forma muy restrictiva (Huber y Stephens, 2001). El sector empresarial permanecerá dividido debido a los incentivos diferenciales para industria y exportadores. La inversión extranjera en servicios será volátil. La pesadilla de más larga duración es un modelo liberal de baja inversión y baja calificación de la fuerza de trabajo, con alta conflictividad y en donde el incremento de la desigualdad no se ve acompañado de un aumento en el dinamismo.

El sueño continental y sus riesgos

En el mundo del capitalismo coordinado continental, las tasas de actividad laboral no siguen su expansión reciente. El desempleo será bajo para los hombres, más alto para mujeres y jóvenes, pero los salarios permitirán acceder a un ingreso familiar. Los sindicatos y empresarios presentarán una relación cooperativa procurando garantizar la estabilidad del empleo, la baja conflictividad y la inversión en calificaciones y formación a través de la negociación a nivel de rama. Si se forman consejos de trabajadores a nivel de empresa (como en Alemania), esta lógica competirá con la lógica sindical de rama, según la evidencia demuestra, actuando como moderador de la acción sindical. El Cono Sur incrementará el valor agregado de sus productos de exportación buscando nichos de calidad en donde no se compita predominantemente por precio. El sistema de protección social recuperará una clave fundamental: bajos niveles promedios de desempleo y alta o plena formalización de la fuerza de trabajo. A través de dicha formalidad el núcleo familiar accederá a las protecciones y aseguramientos fundamentales.

Los riesgos inflacionarios de un modelo como este serán moderados, ya que se irá hacia un modelo de banco central más o menos autónomo que permite restringir los apetitos expansivos que puede generar la dinámica salarial. El sistema educativo reconocerá la necesidad de desarrollar un fuerte componente técnico en su educación y se podrá avanzar eventualmente hacia un modelo educativo dual. La estructura de los servicios combinará aspectos mercantiles y estatales, pero persistirán las ofertas de pequeños y medianos empresarios en la estructura de comercio minorista. Las empresas aumentarán sus tasas de inversión a partir de una alianza entre Estado, empresas y bancos para favorecer el crédito productivo. En los países del Cono Sur, por tanto, las personas podrán encontrar un lugar en el mercado laboral y en las familias que, conjuntamente con un Estado de

bienestar articulado a estas dos esferas, garantizarán niveles de bienestar estratificados y eventualmente subordinados (para jóvenes y mujeres) pero estables y de calidad básica adecuada para todos.

Pero este ideal puede y ha degenerado en un modelo estático en donde las empresas evitan la inversión, salvo las que logran tolerar el peso de un sistema de negociación salarial complejo e inflacionario y la ausencia de ofertas atractivas de crédito para las empresas. En su peor versión este sistema deja afuera a mujeres y jóvenes de los beneficios del crecimiento y castiga a estos mismos sectores en épocas de crisis. El Estado y sus sindicatos ganan crecientemente poder o vetan modalidades más cooperativas de negociación salarial. El sector de no transables termina liderando la formación de salarios con lo cual el país pierde competitividad. El Estado social se vuelve caro e ineficiente y con el creciente desgranamiento entre *insiders* y *outsiders*, también ineficaz en garantizar niveles básicos de bienestar. El corporativismo pasa de constructivo a defensivo y luego depredador. El país, como la rana en el agua caliente, va perdiendo capacidad de reacción y se desliza crecientemente hacia una administración política del deterioro o estancamiento.

El sueño socialdemócrata y sus riesgos

En un mundo socialdemócrata de capitalismo coordinado, el desempleo presenta tasas consistentemente bajas y el salario refleja los aumentos de productividad de los diferentes sectores de la economía. Los trabajadores tendrán mucha seguridad en su puesto de trabajo e invertirán en capacidades específicas. Habrá coordinación entre empresarios y trabajadores debido a la importancia para ambos de mantener esas capacidades actualizadas y con seguridad laboral. La política monetaria será restrictiva, como lo fue en la época de oro del modelo, y la política fiscal operará en los límites que permite el modelo (apropiación de la cuota parte de incremento de la productividad que no se traslada al salario). En este mundo, el Estado estará presente pero su rol será el de fortalecer los actores privados (empresarios y trabajadores). Se terminará la inamovilidad en el sector público (necesario en cualquier modelo con pretensiones de éxito), pero las contrataciones en dicho sector privilegiarán a los sectores más desprotegidos durante períodos de recesión (por ejemplo, mujeres jóvenes en edad de procrear).

Los sindicatos serán sumamente importantes, pero tendrán que gestionar el conflicto entre transables y no transables en su interior, dado que la tasa de cobertura de la fuerza laboral será alta. Los empresarios formarán organizaciones para negociar en forma más centralizada sobre determinados aspectos con los sindicatos. El sistema de bienestar y políticas sociales será no contributivo con una base universal. Se llegará a un país altamente competitivo y dinámico en los sectores transables de la economía, con protección a los sectores no transables. En este mundo, la geografía de servicios y empresas minoristas también cambiará drásticamente: será más mercantil y menos estatal, más diversificada en oferta y en propiedad.

La pesadilla de este tipo será la obsolescencia de los sectores productivos en lo que es competitivo, dado que la innovación es lenta e incremental. Durante estos períodos será clave la capacidad para restringir el ingreso y mantener el empleo. Si el país no logra insertar en el mercado global ciertos sectores de alto empleo y alta innovación tecnológica, entonces el modelo irá perdiendo su capacidad de generar cooperación interna entre actores, y eventualmente evolucionará hacia una lógica más dual de solidaridad segmentada. La calidad de los servicios de bienestar social caerá y entonces los sectores más favorecidos se trasladarán hacia el sector privado. El camino a este modelo dependerá de la alianza entre gobiernos de izquierda y un movimiento sindical decidido a colaborar con el gobierno. Si esto no sucede, entonces el gobierno abandonará la estrategia colaboracionista e irá a un modelo de tipo chileno, con vínculos muy débiles con el sector sindical. En el largo plazo, la derecha será capaz de volverse hegemónica. El movimiento sindical volverá a tasas de cobertura como las actuales y perderá poder político. El proceso será, naturalmente, conflictivo.

Se discutirán entonces en la última parte de este artículo tres esferas y sus posibles complementariedades. Al entender de diversos autores, es esencial actuar sobre estas esferas en

dirección de uno u otro modelo, idealmente esquivando el *iceberg mediterráneo*. Las esferas son: salarios, empleo y política macroeconómica; empleo y sistemas de formación; y Estado, inversión y empresas.

Complementariedades en tres esferas clave

El análisis de las tres esferas de complementariedades elegidas a continuación nos llevará a reconocer tres diferentes configuraciones problemáticas: el mal mediterráneo moderado de Brasil y Uruguay, el exceso coordinado y mediterráneo de Argentina, y el riesgo del liberalismo de baja productividad y consumo expansivo en Chile.

Salarios, empleo y política macroeconómica

La presente configuración entre formación de salarios, empleo y balance fiscal y monetario del Brasil, Argentina y Uruguay indica que de enfrentar un nuevo contexto recesivo o de lentificación, lo más probable es que no se ajuste ni por empleo ni por salarios, hasta ingresar en problemas fiscales y de balanza de cuenta corriente que obligarán a un ajuste tardío con *overshooting* por ambos mecanismos. Asimismo, el actual contexto expansivo parece estar llevando al límite la articulación virtuosa entre crecimiento del salario, expansión del empleo, control inflacionario y control fiscal. La enfermedad mediterránea parece estar latente por tanto en Brasil y Uruguay, con el agravante en Argentina de un rol fuertemente expansivo de la política fiscal y monetaria.

Una primera diferencia importante que existe entre los tipos de capitalismo es la forma en que las esferas de salario, empleo y política macroeconómica se complementan. En términos de salario y empleo, los países del tipo liberal suelen ajustar por empleo pero, en condiciones normales, la duración del desempleo para el trabajador con formación genérica es breve. Dentro del tipo coordinado, los países del subtipo socialdemócrata ajustan por salario y períodos cortos de déficit fiscal (Iversen, 1999). La clave de dicha estrategia radica en la amplia cobertura de los sindicatos, el sistema centralizado de negociación y el sistema de protección social no contributivo que facilita al desempleado mantener cierta red de cobertura durante el desempleo (Esping-Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2001; Iversen, 2005).

En efecto, la literatura ha demostrado que en los países escandinavos la salida a la crisis de las décadas de los setenta y ochenta fue a partir de la negociación colectiva entre gobierno, empresarios y trabajadores, en los que estos últimos accedieron a recortar salarios para mantener los niveles de empleo (Mares, 2003). Esto fue posible porque las elevadas tasas de sindicalización permitieron a los sindicatos disciplinar al conjunto de la fuerza laboral. Los países liberales hicieron frente a la crisis mediante el aumento de la tasa de desempleo. Los países de Europa continental no tuvieron ninguna de las dos opciones accesibles, debido al potencial conflicto con los sindicatos si optaban por recortar empleo, y a la ineficiencia de negociar restricciones salariales por el carácter dual de las estructuras de negociación salarial. La salida más exitosa a esta crisis fue la alemana, que independizó el banco central como mecanismo de amortiguación de las demandas salariales (Iversen, 2005).

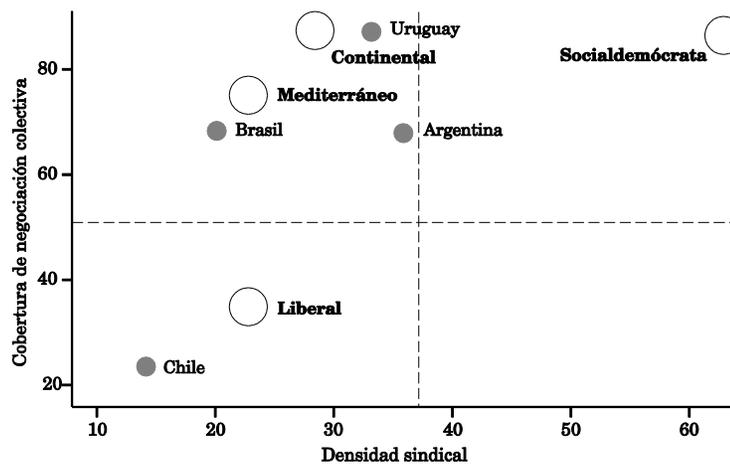
La crisis del 2002 en Argentina y Uruguay planteó un escenario similar a este último, en que los costos de la recesión fueron pagados exclusivamente por los trabajadores del sector transable, mientras que aquellos del sector no transable no sufrieron la recesión de la misma forma, hasta el estallido de la crisis financiera, cuando solamente los trabajadores del Estado fueron protegidos en materia de empleo (Filgueira ...[et al], 2005). De igual forma, Chile ha ajustado recesiones por empleo, siendo la crisis del 2001 un hito en términos de un aumento en el desempleo en torno del 10%, que ha probado resistir los intentos de abatirlo desde entonces.

La Figura 4 clasifica los tipos de capitalismo y las economías políticas del Cono Sur en la esfera de las relaciones industriales. Chile tiene una configuración asimilable al tipo liberal, mientras que Argentina, Brasil y Uruguay se agrupan con los tipos continental y mediterráneo. Dos aspectos resultan importantes en este caso: primero, la regularidad empírica respecto de la ubicación de los países de

modernización conservadora. Estos países, dado el rol tradicional del Estado y la poca relevancia de movimientos sindicales autónomos durante las primeras décadas de la posguerra, tuvieron movimientos sindicales menos fuertes en términos de tasa de sindicalización; segundo, en períodos de estancamiento económico, estos países tienen el problema potencial de que los mecanismos de fijación de salarios así como la estructuración organizacional de la fuerza de trabajo son duales.

Los subsistemas continental y mediterráneo, al igual que en el Cono Sur de América Latina, presentan uno de los escenarios más complejos para regular el trilema entre estabilidad macroeconómica, empleo y salarios. El problema radica en que la mayor rigidez del empleo y la fuerza de los sindicatos impiden ajustar por empleo, mientras que la falta de cobertura de los sindicatos hace fútil el esfuerzo de ajustar por salario, dado que estos no pueden disciplinar a un conjunto amplio de la fuerza laboral. Es decir que ni la cooperación existente en el tipo socialdemócrata, ni la flexibilidad necesaria para el tipo liberal pueden ser logradas en estos otros casos.

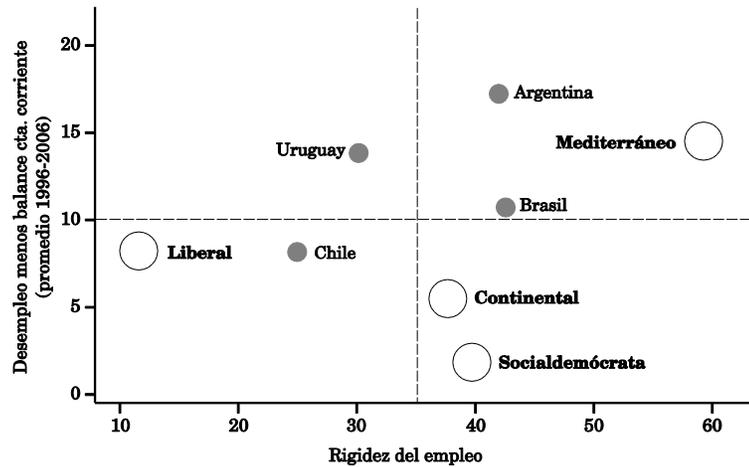
Figura 4
Densidad sindical y cobertura de negociación colectiva



Fuente: J. Bogliaccini (2011), con datos de OECD (2009); Mazzuchi (2009); Cardoso y Gindin (2009).

Sin embargo, desde la década de 1990, incluso los países del tipo socialdemócrata han encontrado creciente dificultad para ajustar por salario, dada la tendencia a una mayor flexibilización de la negociación colectiva y la pérdida de poder relativa de los sindicatos (Mares, 2003; Iversen, 2005). Las figuras 5 y 6 muestran que los países y tipos de capitalismo se ubican en relación con la rigidez del desempleo sin corregir y corregido por el balance en la cuenta corriente². El grupo de países más exitosos en términos de desempleo es el socialdemócrata, que corrige por cuenta corriente. De no hacerlo, tanto el continental como el liberal presentan similares logros en bajo desempleo. Argentina, Uruguay y el subtipo mediterráneo han sido deficitarios, pues las tasas de desempleo corregidas son altas. Esto razonablemente puede adjudicarse a la rigidez entre *insiders* y *outsiders* generada por la capacidad de los sindicatos de hacer pagar al sistema con empleo (de *outsiders*) la estabilidad de los salarios.

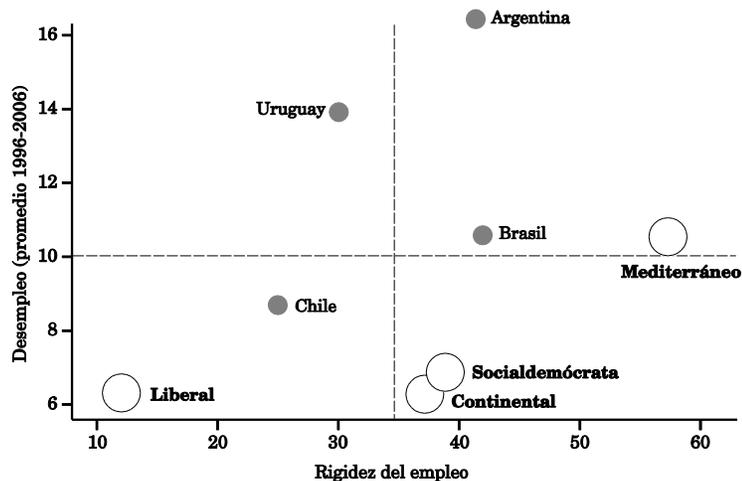
Figura 5
Rigidez del empleo y desempleo



Fuente: Bogliaccini (2011), con datos de World Bank (2007).

Existe en la literatura sobre economía política una discusión no terminada pero relevante sobre el papel de la política monetaria en los ámbitos de desempeño económico y distribución. Esta discusión no es abarcada, y es incluso resistida, por el paradigma económico neoclásico, pero los exponentes de la nueva economía clásica están crecientemente interesados en el tema (Solow y Taylor, 1998). Aquí no agotaremos la discusión, pero la presentamos convencidos de que puede ser de utilidad para generar instrumentos de contención inflacionaria en contextos expansivos y de contención salarial que protejan los niveles agregados de empleo en contextos recesivos.

Figura 6
Rigidez del empleo y desempleo (1996-2006)



Fuente: Bogliaccini (2011), con datos de World Bank (2007).

La lógica simplificada es la siguiente: en modelos de negociación salarial centralizados y con sindicalización alta, el dilema entre salarios y empleo es internalizado por el propio movimiento sindical. En estos casos, una política monetaria tolerante no tendrá efectos perjudiciales sobre el empleo en tanto y en cuanto los trabajadores operen sus propios mecanismos de control y balance entre

demanda salarial y cuidado del empleo. Sin embargo, en contextos en los cuales el movimiento sindical integra sólo a una parte de los trabajadores, una política expansiva banco centralista o tolerante generará un efecto inflacionario mayor y afectará además negativamente a la demanda de empleo al elevar los salarios por encima del precio de equilibrio. La razón es simple: cuando los sindicatos pueden externalizar los costos de sus aumentos salariales sobre otros trabajadores no protegidos en forma de menor demanda de empleo, lo harán, de no contar estos con el límite que impone una política monetaria contractiva que afecta las expectativas de evolución nominal de costos, precios y salarios de empresarios y trabajadores. En otras palabras, el tipo de política monetaria que fija el banco central marca el escenario en el que ocurre la negociación salarial y por el nivel de empleo. Dicho desde el otro lado, una alta tasa de sindicalización y una negociación colectiva razonablemente centralizada (idealmente liderada por el sector transable) son una buena vacuna contra comportamientos corporativos depredadores, rentistas o irresponsables, y pueden convivir con políticas monetarias expansivas (que afectarán un poco a la inflación) o restrictivas (que afectarán un poco al empleo).

Por el contrario, los modelos mediterráneos tienden a agravar parte de los dilemas de los modelos continentales: los sindicatos (*insiders*) trasladan los costos de sus aumentos salariales a la demanda de empleo, afectando las chances de los *outsiders*, y tienden a hacer rígida la estructura de empleo como forma de defenderse ante contextos recesivos, lo que también genera barreras de entrada a los de afuera. Frente a esta situación existen cuatro rutas posibles para abordar el problema (no necesariamente excluyentes entre sí):

- Una forma de evitar efectos perjudiciales de la política monetaria surge de contar con bajos niveles de sindicalización y una negociación altamente descentralizada (al nivel de empresa, o mejor aún, individual, sin sindicatos). En tales casos, la política monetaria y fiscal carecerá de efectos sobre salarios y empleo. Los riesgos en este caso son de otro tipo y refieren al balance de poder entre capital y trabajo, la creación de una *underclass* de baja productividad, bajo poder organizacional y baja calificación, y ausencia de inversión en capital humano desde la empresa.

- El incremento de las tasas de formalización y sindicalización en servicios y transables, y el mantenimiento de modelos de negociación por rama con algo más de flexibilidad negociada. Este modelo parece funcionar en países maduros en dichas experiencias, pero el tránsito hacia allí no será fácil. Uno de los grandes déficits para poder abordar esta estrategia está en el formato de la corporación empresarial y en la cobertura sindical. Un empresariado con organizaciones de tercer nivel robustas que esté dispuesto a balancear intereses de diferentes empresas en la negociación salarial es clave, y un sindicalismo de amplia cobertura también lo es.

- Parece ser que un banco central independiente y *conservador* constituye, al menos en esta coyuntura, un aliado frente a una configuración sindical-empresarial de negociación y formación de salarios compleja.

- En un contexto de negociación y de sindicalización moderadamente centralizada, la incorporación de consejos de trabajadores en las empresas (modalidad alemana) parece surtir el efecto positivo de moderación salarial desde la propia empresa. De alguna manera esta es otra forma de internalizar los dilemas entre empleo y trabajo, desde el interés específico de esos trabajadores en dichas empresas.

Nuestra preferencia para los casos de Argentina, Brasil y Uruguay es un modelo con alta formalización y sindicalización, baja protección del empleo, que forje una estructura salarial privada compacta por sector y que crezca por debajo de la productividad. Por el lado del formato de representación y negociación, esto permite que los trabajadores organizados y los empresarios negocien en forma inclusiva los dilemas entre empleo y salario durante los ciclos expansivos y recesivos. Nos parece una buena forma de aproximarse a la solución del riesgo inflacionario que genera la alta corporativización del trabajo al presionar sobre el aumento nominal de salarios y presionar a la autoridad monetaria a políticas expansivas que acomoden dichas demandas.

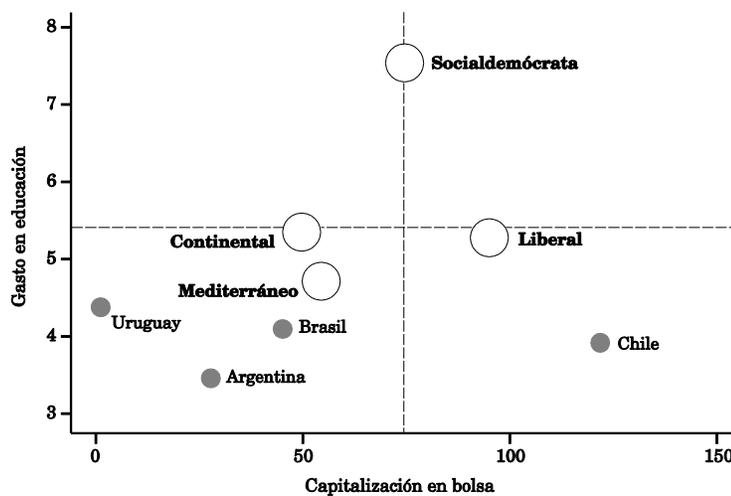
Por su parte, la diferencia entre la apropiación del trabajador de las ganancias de productividad y el aumento de la productividad se distribuye en este modelo entre ganancia empresarial y carga fiscal. Esta recaudación se orienta predominantemente a un salario social (transferencia y servicios) no contributivo y a políticas activas laborales que sí pueden crecer por encima de la productividad. En el caso chileno, la puerta hacia la alta sindicalización y formalización parece estar cerrada en el corto plazo, y las dinámicas de protesta y relacionamiento entre gobierno (derecha o izquierda) y grupos sindicales se asemeja a las que tienen países como Estados Unidos y el Reino Unido. Sin embargo, los salarios han crecido muy por debajo de la productividad en la última década y media. Si bien el riesgo inflacionario por demanda salarial no parece estar presente, el nivel de conflictividad está creciendo ante la coyuntura actual en forma preocupante.

Empleo y sistemas de formación

Este es un segundo nudo crítico que los cuatro países de la región deben enfrentar. La presente configuración entre empleo y sistemas de formación de capacidades está completamente dissociada, lo que constituye un obstáculo para el crecimiento en sectores de la economía que requieren la formación en capacidades específicas en el actual contexto expansivo. Nuestros países están aún lejos -cuantitativa y políticamente- de alcanzar los niveles universales de egreso en la educación media que tiene el mundo desarrollado. La calidad de la educación es mediocre (PISA, 2011).

El mercado de trabajo es de baja calificación, lo que dificulta la atracción de inversiones que requieran capacidades específicas, y el empleo informal subsiste como una proporción no menor del mercado a pesar de los esfuerzos de formalización que se han venido haciendo desde 2005. La capacitación vocacional en empresas sucede solo en situaciones puntuales y, en aquellos sectores en que trabajadores y empresarios se han coordinado para formar trabajadores, no han encontrado en general una respuesta apropiada desde el Estado. Con la excepción de Chile, y de modo similar que en el modelo mediterráneo, no solo existe una baja dotación de recursos para la inversión en capital humano (las tasas de egreso son aun peores en el caso uruguayo), sino que también existe una baja penetración del sistema financiero en el modelo de inversiones de la empresas (más baja aun que en los modelos continentales y mediterráneos).

Figura 7
Gasto en educación como porcentaje del PBI y capitalización en bolsa



Fuente: Bogliaccini (2011), con datos de World Bank (2007).

En lo que respecta al capital humano, cabe decir que naturalmente el tipo de capacidades que sean necesarias, dejando de lado el problema de la cobertura, dependerá de las especializaciones del

sistema productivo, particularmente en los sectores competitivos en el mercado global. La Figura 7 permite observar dos aspectos importantes: primero, el menor nivel de inversión en educación en el Cono Sur respecto de los países desarrollados; segundo, diferenciar la ruta socialdemócrata de las demás en términos de inversión.

El tipo de capitalismo liberal tiende a tener sistemas flexibles de formación de capacidades generales, en que es posible entrar y salir. El sistema educativo formal es el actor de formación más importante. El riesgo de este tipo de sistema es la estratificación de la calidad de la oferta vía mercado, lo cual tiende a reforzar la inequidad de oportunidades, como sucede en Chile. En el subtipo continental, el sistema educativo está segmentado (como en el caso alemán); es posible elegir entre diferentes opciones desde temprana edad, pero el cambio posterior entre rutas es menos flexible. La principal virtud de este sistema es la capacidad de ofrecer cobertura universal a diferentes niveles de especialización. El riesgo latente es precisamente la rigidez del sistema por la estratificación, lo cual dificulta la reconversión laboral.

Ante esta situación surgen las siguientes posibles rutas, necesariamente complementarias entre sí:

- Transformación del sistema educativo formal para universalizar la cobertura en el corto plazo. Esto se puede lograr por segmentación de la oferta, incluyendo diplomas intermedios al final del ciclo básico. Este camino implica necesariamente cambios administrativos profundos en el gobierno de la educación.

- Perfeccionamiento de las agencias de promoción y financiamiento de formación vocacional y reconversión laboral. El objetivo de estas agencias debe ser recabar las necesidades de las diferentes ramas y gestionarlas, bien a través del sistema formal o mediante licitaciones *ad hoc*, o bien entregando fondos a las propias empresas y trabajadores para una gestión autónoma de los cursos (siempre con los debidos mecanismos de control y contralor).

- Promoción de la cooperación entre empresas en los distintos sectores de la economía, fundamentalmente los exportadores, de forma de coordinar la formación vocacional a una escala mayor.

Nuestra preferencia para los cuatro países de la región es un modelo con un sistema base igualador liberal hasta los 15 años. Posteriormente debieran construirse múltiples salidas con fuerte involucramiento empresarial en tecnicaturas a nivel de rama y sector. El Estado debiera otorgar incentivos para la formación hasta los 22 años, combinando formación en empresa, técnica y universitaria. Los sistemas de reconversión laboral debieran estar orientados a modelos *on-the-job*. El relacionamiento fluido entre mercado y Estado es de vital importancia para la formación en capacidades específicas. Este relacionamiento se ha dado con mayor flujo y mejores resultados en Chile y Brasil que en Argentina y Uruguay.

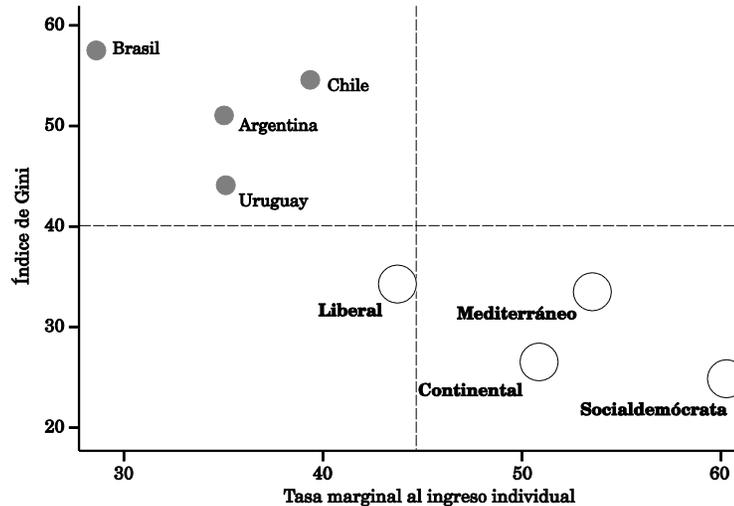
Estado, inversión y empresas

Este es un tercer nudo crítico que la región debe enfrentar. La presente configuración entre Estado, inversión y empresas indica que existen dos problemas fundamentales: en primer lugar, la carga fiscal y el nivel de gasto aumentaron, pero sigue predominando una baja calidad en el gasto. En segundo lugar, el nivel de inversión de las empresas es bajo y existen pocas estrategias de inversión mixtas entre Estado y mundo privado. Una vez más, la enfermedad mediterránea parece estar latente.

En la esfera empresarial, Uruguay combina una alta tasa marginal corporativa (32%, aunque esta muchas veces no se aplica, por lo que el indicador puede resultar exagerado) y un muy rígido sistema para entrar en el juego empresarial en términos de los trámites burocráticos necesarios para abrir una empresa (alrededor de los 45 días, según datos del Banco Mundial para 2008), no obstante estos han sido agilizados durante el primer gobierno del Frente Amplio. Argentina, Chile y Brasil tienen tasas corporativas marginales menores (entre 25 y 30%), pero procedimientos para abrir empresas burocráticamente más largos que en el conjunto de los modelos en las democracias avanzadas (más de 20 días en todos los casos). El modelo mediterráneo es el más cercano al grupo del Cono Sur, con tasas

marginales promedio de 29% y procedimientos promedio de 18 días. Los modelos nórdico y liberal están a los extremos en términos de tasa marginal corporativa (promedios de 25% y 30%, respectivamente), pero ambos comparten procedimientos muy simples para abrir empresas (en el entorno de un día).

Figura 8
Tasa marginal al ingreso individual e Índice de Gini



Fuente: Bogliaccini (2011), con datos de World Bank (2007).

En términos de los niveles impositivos marginales individuales, el Cono Sur se encuentra muy por debajo de los países desarrollados (Figura 8). Entre estos últimos, el tipo *liberal* es el que grava en menor medida y el *socialdemócrata*, el que lo hace en mayor medida. Los niveles de desigualdad en el Cono Sur son asimismo significativamente más altos que en el mundo desarrollado.

Una complementariedad con abundante evidencia empírica es aquella entre niveles de impuestos y transferencias (lo que se denomina generosidad del Estado de bienestar) como el determinante más importante de la redistribución y reducción de la pobreza (Huber y Stephens, 2001). La Figura 8 sustenta este postulado.

En relación con el problema de la calidad del gasto, dos aspectos parecen relevantes. En primer lugar, la segmentación de la oferta en materia de servicios de protección social facilita el ahondamiento de la brecha de calidad. Este problema es endémico en el tipo liberal (Chile) por la superposición descoordinada entre mercado y Estado, o bien por la presencia exclusiva del mercado, como sucede en el sistema de salud de los Estados Unidos. En segundo lugar, cuando el Estado cumple tantas funciones en el mercado de bienes y servicios, en la protección social y en la formación de capital humano, la calidad del gasto -que es calidad de Estado- resulta fundamental, no solo por la utilización eficiente que se haga de este, sino por la magnitud de las externalidades negativas que genera el mal funcionamiento. Argentina, Brasil y Uruguay sufren este problema, agravado en el caso de Argentina.

Nuestra preferencia es un Estado que genere incentivos para el desarrollo del sector privado en áreas transables. Estos incentivos debieran ser competitivos, temporales y decrecientes, de modo de incentivar la sustitución del beneficio por ingreso genuino. Brasil es el mejor ejemplo de la región en este sentido. En términos generales, creemos que existen espacios de cooperación desperdiciados entre Estado y sector privado en los otros tres países -en Chile por el predominio del mercado, en Argentina y Uruguay por fallas del Estado- que debieran ser explorados con criterios claros, incentivos definidos y el rol regulador del Estado. La calidad del gasto solo será mejorada en la medida que mecanismos de evaluación sean establecidos y lleven a acciones concretas.

América Latina en el mediano plazo

Carmines y Stimson (1989), al comienzo de uno de los estudios seminales en ciencia política, cuestionan la tendencia natural del investigador a centrarse en el análisis de las causas más cercanas en el tiempo y visibles para explicar el fenómeno en cuestión. Los procesos no son capturados tan fácilmente, afirman los autores, pero son en definitiva más importantes. Pierson (2003), en su influyente trabajo sobre causas que se mueven lentamente a lo largo de un período de tiempo y efectos que se despliegan en períodos largos, hace eco de este postulado recordando al lector que muchos procesos sociales importantes toman un largo tiempo en madurar y muchos efectos no se observan en forma contigua temporalmente a la causa. Pierson insiste en que al perder la mirada de más largo aliento dejamos de ver muchas cosas y mucho de lo que sí vemos no lo entendemos.

Este ensayo toma esa perspectiva para sugerir pensar en el bosque detrás del árbol, el sistema detrás de la política (*policy*) o la ley individual, el largo plazo detrás del corto plazo. Lo hacemos con el convencimiento de que solo así podrá la región avanzar en una senda de desarrollo articulada de forma de tornarse sostenible. La mayoría de las veces observamos cómo los diferentes países, preocupados por una problemática particular, buscan en sus vecinos o referentes un ejemplo a seguir para dar solución al entuerto. De este modo, el complejo sistema estructural en que se apoya el país para desarrollarse se va formando de un *collage* de pequeñas partes, razonablemente articuladas en su interior pero desarticuladas y hasta incompatibles con el conjunto de partes que hacen al sistema.

Esta lógica puramente inductiva no es suficiente para articular un modelo, para lo cual es necesario combinar esta estrategia con otra de tipo deductiva en que las políticas particulares estén orientadas a la construcción de ese modelo razonablemente identificado y convenido. Para lograr esto es necesario identificar esos procesos de largo plazo que lentamente deben ser abonados, así como preservar, dentro de una dinámica aceptable, el andamiaje institucional en materia tanto política como económica, de modo de dar confianza a los actores en las reglas de juego para generar estrategias de coordinación que se fortalezcan con el tiempo y den lugar a círculos virtuosos de acción.

Estos cuatro países han adolecido, durante el siglo XX, de inestabilidad tanto en materia económica como política, no solo debido a las interrupciones de las instituciones democráticas y a los cambios de modelo económico, sino también a los cambios institucionales en democracia, tales como las continuas reformas constitucionales, y los cambios de reglas en el sistema productivo por la vía de beneficios particularistas a sectores determinados, con efectos nefastos en la formación de coaliciones. Estos son ejemplos de procesos de largo plazo que se van forjando por sucesivas reformas constitucionales, que benefician a este o aquel grupo. Los diferentes actores del entramado político y económico van aprendiendo que el largo plazo no es estable y ajustan sus estrategias al corto plazo; reducen así la posibilidad de generar acuerdos duraderos e incrementan el recelo mutuo.

Pero la estabilidad institucional es fruto del juego político, y no podemos ser ingenuos al respecto. La literatura ha enfatizado este punto sobre la base de evidencia abrumadora. Las coaliciones que resulten electoralmente más exitosas en el largo plazo serán las que tengan la mano en la posibilidad de articular un modelo de desarrollo. El propósito de este ensayo ha sido mostrar cómo diversas coaliciones, con distintas preferencias, han logrado modelos diferentes pero comparablemente exitosos basados en la construcción estable y de largo plazo de sinergias positivas. También hemos mostrado cómo otros casos, en particular el Mediterráneo, han sido menos exitosos en lograr estas sinergias positivas de largo plazo. Este caso es de especial interés porque la evidencia indica que la variedad de capitalismo que está en nuestro horizonte es debido a la forma que nuestra institucionalidad ha tomado a lo largo de las últimas décadas.

El modelo mediterráneo es una opción, y tal vez una opción razonable, pero no la única. Es una opción atractiva, pero también presenta problemas estructurales de sostenibilidad así como de inclusión. Nosotros hemos establecido nuestra preferencia a lo largo del ensayo, pero esto no significa que otros caminos no puedan resultar más prácticos o deseables. Es parte de un debate que no existe en la región y que desde aquí proponemos incorporar. Puesto de otra manera, en esta coyuntura en que

vivimos, nos debemos la pregunta sobre cuál de estos escenarios es el más deseable, dentro de las rutas posibles.

Notas

¹ A pesar de que por delimitación geográfica Paraguay pertenece al Cono Sur, en este documento no lo estaremos considerando. Paraguay enfrenta en estos momentos también desafíos claves en torno a su modelo de capitalismo, pero lo hace en un nivel de desarrollo que implica otras tensiones y dilemas que nos obligarían a ampliar el espectro de consideraciones. La forma de enfrentar la raíz patrimonialista, las garantías y alcances de la propiedad privada, el modelo de gobierno y de partidos es aún parte pretérita del debate paraguayo.

² En el largo plazo, el desempleo está constreñido por el equilibrio de la cuenta corriente (Layard, Nickell y Jackman, 1991; Carlin y Soskice, 1990). Sin embargo, en el corto y mediano plazos, una economía puede expandir la demanda, el exceso de la cual es absorbida mediante déficit en la cuenta corriente. Países como Alemania (y los del tipo continental en general), que restringen la demanda, suelen tener desempleo anual más alto que la tasa de equilibrio, teniendo a su vez superávit en la cuenta corriente. Siguiendo a Soskice (1999), nosotros corregimos en forma cruda la tasa de desempleo por el balance de la cuenta corriente. La racionalidad del mecanismo es la siguiente: si productividad y fuerza de trabajo son ambas cero, una unidad de mejora en la tasa de desempleo equivale aproximadamente a 1 % de incremento en el PBI. Ello reduce la cuenta corriente en la proporción de exportaciones sobre PBI, suponiendo que las exportaciones son exógenas y las importaciones proporcionales al PBI. Bajo estos supuestos, la corrección de desempleo propuesta es una medida conservadora.

Bibliografía

- Amable, B. (2007), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Bogliaccini, J. (2011), “Varieties of Capitalism in Peripheral Political Economies”, documento presentado en Conferencia sobre Dualización del Mercado Laboral en América Latina y Europa, Chapel Hill, abril.
- Brady, D.; Kaya, Y.; y Gereffi, G. (2011), “Stagnating Industrial Employment in Latin America”, en *Works and Occupations*, Vol. 38 N° 2, Thousand Oaks, pp. 179-220.
- Buchanan, James (1960), *Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Cardoso, Adalberto y Gindin, Julián (2009), *Industrial Relations and Collective Bargaining: Argentina, Brazil and Mexico Compared*, Geneva, International Labour Office. Industrial and Employment Relations Department.
- Carlin, W. y Soskice, D. (1990), *Macroeconomics and Wage Bargain: a Modern Approach to Employment, Inflation and the Exchange Rate*, Oxford, Oxford University Press.
- Carmines, E. y Stimson, J. (1989), *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Coase, R. H. (1965), “Evaluation of Public Policy Relating to Radio and Television Broadcasting: Social and Economic Issues”, en *Land Economics*, Vol. 41 N° 2, Madison, May, pp. 161-167.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985), *Politics against Markets: the Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Filgueira, F.; Rodríguez, F.; Rafaniello, C.; Lijtenstein, S.; y Alegre, P. (2005), “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”, en *Prisma*, N° 21, Montevideo, pp. 7-42.
- Fligstein, N. (2002), *The Architecture of Markets: an Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.

- Goldthorpe, John H. (1984), *Conflict and Order in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Hall, P. y Soskice, D. (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Huber, E. (2002), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago, Chicago University Press.
- Iversen, T. (1999), *Contested Economic Institutions: the Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*, New York, Cambridge University Press.
- _____ (2005), *Capitalism, Democracy and Welfare*, New York, Cambridge University Press.
- Iversen, T. y Soskice, D. (2006), “Electoral Institutions, Parties and the Politics of Class: Why Some Democracies Distribute More than Others”, en *American Political Science Review*, Vol. 100 N° 2, Los Angeles, pp. 165-181.
- Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Korpi, W. (1978), *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London, Routledge.
- La Porta, R.; López-de-Silanes, F.; Shleifer, A.; y Vishny, R. W. (1998), “Law and Finance”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 106 N° 6, Chicago, December, pp. 1113-1155.
- Layard, R.; Nickell, S. y Jackman, R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Mares, I. (2003), *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, New York, Cambridge University Press.
- _____ (2006), *Taxation, Wage Bargaining and Unemployment*, New York, Cambridge University Press.
- Mazzuchi, Graciela (2009), *Las relaciones laborales en el Uruguay de 2005 a 2008; informe preliminar*, Montevideo, Universidad ORT.
- Moore, Barrington, Jr. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- OECD (1997), *Towards Full Employment and Price Stability*, Paris, OECD.
- _____ (2009), *Labor Panorama*, Paris, OECD.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press. 2. ed.
- _____ (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- Pierson, P. (2003), “Big, Slow Moving, and... Invisible”, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), New York, Cambridge University Press.
- PISA (2011), *Informe mundial de prueba PISA*, París, PISA.
- Rhodes, M. (1997), “Globalization, Labour Markets and the Welfare States: a Future of ‘Competitive Corporatism’?”, en *The Future of European Welfare*, M. Rhodes e Y. Meny (eds.), London, Macmillan.
- Samuelson, Paul A. (1958), “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 66 N° 6, Chicago, pp. 467-482.
- Schmitter, P. (1974), “Still the Century of Corporatism?”, en *Review of Politics*, Vol. 36 N° 1, Notre Dame, January, pp. 85-131.
- Shonfield, A. (1965), *Modern Capitalism: the Changing Balance of Public and Private Power*, New York, Oxford University Press.

- Skockpol, T. y Amenta, E. (1985), "Did Capitalists Shape Social Security?", en *American Sociological Review*, Vol. 50 N° 4, Washington, pp. 572-575.
- Solow, R. y Taylor, J. B. (1998), *Inflation, Unemployment and Monetary Policy*, London, The MIT Press.
- Soskice, D. (1999), "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s", en *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, H. Kitchelt ... [et al] (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Stephens, J. D. (1979), *The Transition from Capitalism to Socialism*, Urbana, University of Illinois Press.
- Stinchcombe, A. (1968), *Constructing Social Theories*, Chicago, Chicago University Press.
- Streeck, W. y Schmitter, P. (1986), *Private Interest Government: Beyond the Market and the State*, London, Sage.
- Swenson, P. (2002), *Capitalists against Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, Free Press.
- World Bank (2007), *World Development Indicators*, Washington, World Bank.
- _____ (2011), *World Development Indicators*, Washington, World Bank.

Los claro-oscuros de la ciudadanía en los estudios sobre participación: algunas aproximaciones teóricas*

Marcel André Thezá Manríquez

1. Introducción

El término ciudadanía se ha visto normalmente enfrentado a un carácter equívoco. De esta forma, dicha expresión ha sido a menudo abordada dependiendo del sentido, orientación y contornos que cada disciplina dé a los procesos de participación.

Por ejemplo, para la ciencia política la cuestión de la ciudadanía se instala habitualmente en el campo de la lucha por los derechos, mientras que para la sociología ella está más bien ligada a la recomposición de la identidad en el marco de todo proceso de transformación social. De esta forma, la ciudadanía, pudiendo ser sólo un concepto, pareciera ser también una práctica en constante cambio.

Señalemos que, puesto que existirían usos y sentidos diferentes de este término, a menudo se le ha calificado como una simple “prenoción”, es decir, una idea más bien inacabada, imperfecta, que utilizamos sin comprenderla cabalmente y sin saber cuál es su más profunda significación y su alcance (Magnette, 2005)¹.

A pesar de aquello, hoy en día el término ciudadanía aparece asociado a una gran variedad de temas de actualidad, convirtiéndose en una expresión de uso cada vez más amplio; un término que podríamos llamar “de moda”.

En verdad, muchos factores están transformando la idea común que nos hemos formado del término ciudadanía en el contexto democrático: el desarrollo de la mundialización, la multiplicación de los flujos migratorios, la creciente preocupación por las diferencias culturales y étnicas, junto a un abanico de cambios que afectan el fondo del funcionamiento del Estado como lo hemos conocido hasta ahora en Occidente.

Todo esto sucede, además, en el marco de gobiernos que deben día a día enfrentar una compleja crisis de legitimidad y un debilitamiento del “compromiso cívico” de ciudadanos cada vez más decepcionados de sus autoridades y de las instituciones que estos conducen. Lo anterior implica un desplazamiento de la acción pública desde el espacio de la “confianza” al de la “desconfianza” como filtro de la actitud de los ciudadanos en torno a los temas esenciales de la sociedad (Rosanvallon, 2006).

No obstante aquello, la ciudadanía continúa siendo un elemento central de la vida política y social; y por ello hoy resulta muy difícil concebir una comunidad política desarrollada y democrática que no busque que sus miembros dispongan de derechos y deberes claros y precisos, así como de posibilidades plenas para participar de las decisiones colectivas.

Recordemos preliminarmente que el desarrollo moderno de la ciudadanía se ha inscrito en el contexto de todo tipo de integración efectiva que en diversos momentos ha pretendido beneficiar a las personas que se encontraban excluidas socialmente: v.g., los pobres, los jóvenes, las mujeres, las culturas autóctonas, etc. Por ello, a menudo las acciones que precisamente buscan combatir la exclusión social siguen siendo calificadas de “acciones ciudadanas”.

En la actualidad podemos asociar el uso del término ciudadanía a ciertos fenómenos que llevan a la opinión pública a pensar en él de manera más habitual (Constant, 1998). Entre ellos encontramos:

- El carácter multicultural y multirracial de la composición de la población de ciertos países.
- La pérdida de relevancia de las estructuras del Estado de bienestar y la reducción consecuente de los presupuestos sociales.
- Las crisis económicas y las transformaciones del mercado del empleo, que contribuyen a estigmatizar la población surgida de la inmigración, exponiéndola a un mayor despliegue de un

* Recibido: 22-08-2011. Aceptado: 15-09-2011.

discurso de preferencia nacional.

- El debilitamiento de la figura convencional del ciudadano y la multiplicación de las incivildades.
- La adopción del modelo occidental de la democracia liberal y pluralista en cuanto éste ha liberado las potencialidades cívicas de la sociedad civil, reactivando los clivajes etnoculturales.

2. Algunos escollos de la ciudadanía

A pesar de que es claro que una presencia efectiva del individuo es una condición fundamental para la representación simbólica de una sociedad que es, en efecto, la construcción voluntaria del conjunto de sus miembros, también es evidente que un exceso de individualismo puede conducirnos al fin del ser colectivo y al primado de la pura lógica utilitarista, a saber, el bien público como la suma de los bienes particulares.

Lo anterior nos lleva a una dificultad objetiva: que para la ciudadanía cada vez es más difícil simbolizar una idea de unidad de sociedad a partir de una realidad que aparece a nuestros ojos más diferenciada y compleja.

En un mundo que está cambiando hacia una mayor mundialización a nivel macro y hacia un mayor individualismo a nivel micro, no es baladí preguntarse: ¿qué tipos de símbolos de integración aún podemos identificar que nos ayuden a resolver este conflicto?

En efecto, el debilitamiento de esta dimensión simbólica de la construcción ciudadana tiene su origen en el intenso proceso de individuación de los sujetos. Este proceso, tan característico de nuestro tiempo actual, ha adquirido la forma de una especie de privatización que empuja a los individuos a abandonar el espacio social. De esta forma, nos encontramos frente a una individuación que da la espalda a la sociedad y a la política (Touraine, 1999), poniendo en situación de vulnerabilidad el propio ejercicio de la ciudadanía.

Junto a aquello, cuando el sistema político comienza a perder su primado y su jerarquía de antaño, y cuando la acción política sobrepasa el contexto nacional y el cuadro institucional, haciendo que el Estado pierda poco a poco este poder simbólico integrador que le era propio, es el propio individuo el que está obligado a cambiar de rol.

Es esta erosión de la dimensión institucional de la ciudadanía la que obliga a las personas a concebir y delinear otra(s) forma(s) de “ser” ciudadanos. Así, la individualidad comienza a reclamar más autonomía, desconfiando de las ideas, de las instancias y de las identidades heredadas.

Digamos, además, que en ausencia de ideologías que organicen la vida de las personas, son estas mismas personas quienes deben formar las representaciones sobre sus propios problemas y sobre los problemas del país, lo que también tendrá efecto sobre la ciudadanía.

En este contexto, es evidente que se requiere una redefinición de las propias características de la ciudadanía, lo que nos lleva a subrayar el hecho de que estamos frente a una ruptura entre formas de ciudadanía más instrumentales que desconfían de la política y que confían más en la administración (Lechner, 2002), vs. ciudadanías que aún confían en la acción colectiva y que promueven el reforzamiento del vínculo social. Esta tensión pareciera estar todavía vigente.

Lo anterior nos obliga, por lo tanto, a interrogarnos sobre qué tipo de vínculo social se está construyendo hoy en día, dado que la ciudadanía estaría dependiendo más de la vitalidad y autonomía de estos vínculos que del funcionamiento de la política institucional. Para ejemplificar esta afirmación recordemos que, en el pasado, el vínculo más nítido de la ciudadanía fue aquel que se estableció con la idea de Nación. Es justamente en este contexto de Nación que fueron construidas tanto la legitimidad democrática como las prácticas ciudadanas.

Sin embargo, el actual debate sobre el multiculturalismo y las nuevas concepciones que se desprenden de construcciones institucionales más vastas que las del Estado Nación, han relativizado este vínculo histórico, y por ello, si consideramos los fenómenos que hemos planteado anteriormente, hay que decir que este multiculturalismo es ya un derecho y que él se inscribe en todo tipo de sociedad

fundada justamente en la idea que hoy nos hacemos de ciudadanía.

En todo caso, el elemento clave que aquí conviene aclarar es si el individuo puede ser concebido como un miembro exclusivo de una sociedad específica, ya que pareciera ser que sus “formas de pertenecer” hoy en día son múltiples y su identidad es plural.

De estas tensiones también nace una nueva dimensión universalista que exige que la ciudadanía sea extendida a escalas más vastas, cuadro que paradójicamente, ayudándonos a resolver los problemas globales que se imponen en la humanidad, añade dificultades a la visión tradicional de la ciudadanía, sobre todo cuando ésta es asociada con la idea de nacionalidad.

Como vemos, estas diferentes cuestiones dificultan las posibilidades de articulación entre la universalidad abstracta, propia de la idea de ciudadanía, y la realidad plural y compleja que esta universalidad no lograría subsumir.

Un acercamiento teórico pertinente con el estudio de estas tensiones es el relativo al concepto de “patriotismo constitucional” (Habermas ...[et al], 2001). Bajo este marco, se trataría de separar la idea de identidad nacional (con sus componentes afectivos, culturales, lingüísticos, territoriales e históricos) de la idea de ciudadanía.

Otra mirada es la de Keith Faulks (2003), quien al mostrar el liberalismo como la posición dominante en nuestros días, afirma que la ciudadanía estaría condicionada por dos fenómenos esenciales: el primero, la mundialización inexorable (interdependencia entre los Estados), y el segundo, los nuevos movimientos sociales. Visto desde una perspectiva positiva, el declive de la ciudadanía tradicional se compensaría con nuevas formas de civismo a distintas escalas y a diferentes niveles.

En este ámbito, ya podemos apreciar una primera consecuencia del debate sobre la ciudadanía: ésta debiese ser concebida como post nacional, dado que su elemento clave sería el llamado a la formación de una nueva comunidad organizada con elementos más morales que políticos.

El desafío fundamental de este enfoque de la ciudadanía pone el acento en políticas que reconocen las diferentes formas de participación, de expresión y de organización de las personas. Así, se acepta la noción de diversidad como un elemento consustancial de sociedades complejas, donde sólo el derecho a la diferencia fomenta las acciones que permiten el equilibrio de igualdad y diversidad como un nuevo compromiso esencial de la ciudadanía.

Sin embargo, y volviendo a nuestra reflexión inicial, este reconocimiento de la diversidad social también tiene otra consecuencia: se refuerza la idea de derechos individuales. Este es el caso de América Latina, donde en los últimos años (Garretón, 2006) la extensión simbólica del concepto de ciudadanía, como conjunto de derechos individuales, ha puesto más bien el acento en su dimensión estrictamente individual más que en la dimensión colectiva. La radicalidad de lo anterior ha terminado por impulsar un individualismo orientado hacia el consumo, el mercado y la competencia.

Las consecuencias de este proceso son multidimensionales; sin embargo, sus aspectos más paradójicos pueden ser sintetizados por el dilema que sigue a continuación.

Por una parte, los nuevos espacios económicos, las transformaciones en las relaciones de género, los profundos cambios a nivel de las comunicaciones, el surgimiento de una mayor preocupación por el medio ambiente, la fragmentación de las comunidades, etc., contribuyen a ampliar el cuadro tradicional de la ciudadanía, lo que puede ser considerado *a priori* como positivo. Pero, por otra parte, esta ampliación de las aspiraciones ciudadanas, sin que exista un soporte institucional que pueda garantizar los nuevos derechos a los cuales los ciudadanos aspiran, transforma la ciudadanía en un elemento simplemente declarativo y no operacional.

De la misma forma, la propia heterogeneidad de las sociedades no permite plantear la existencia de una sola ciudadanía, sino más bien de muchas ciudadanía “imperfectas”; lo anterior, puesto que si bien todos los ciudadanos son en principio iguales ante la ley, no todos gozan de las mismas posibilidades prácticas en el ejercicio de sus derechos.

En conclusión, las ciudadanía clásicas experimentan profundas tensiones que están dadas por: a) la ampliación del abanico de derechos que en algunas ocasiones parecen ser contradictorios entre sí (de

ahí el problema sobre las dificultades para establecer una jerarquía de derechos); b) el debilitamiento de las instituciones que en el pasado velaban por el respeto de estos derechos, lo que convierte a la ciudadanía en una promesa más que en una realidad; y c) el aumento de la lista de exclusiones, lo que torna más ilusorio el discurso igualitarista de derechos, elemento que es esencial para operacionalizar la ciudadanía.

Es claro que el hecho de reconocer los derechos no significa, de manera automática, garantizar que todo el mundo participe de ellos. Así, el clivaje inclusión-exclusión permanece como una característica que refuerza el carácter ilusorio de esta ciudadanía.

Como sabemos, este tipo de exclusión opera ya sea a nivel de las ciudadanía clásicas, como las descritas por Marshall (1950), o a nivel de las ciudadanía puramente “simbólicas”, sin una aplicación efectiva, como suele ser muchas veces el caso dentro de América Latina.

3. El tema de la ciudadanía en las ciencias sociales

Hemos señalado algunos fenómenos que han ido modificando el concepto de ciudadanía y que la han obligado, en cierto sentido, a adaptarse a la forma como hoy los individuos se están relacionando concretamente con el espacio de lo público. Veamos, entonces, cómo las ciencias sociales han asumido estas modificaciones y las problemáticas teóricas y metodológicas que acompañan su operacionalización.

Es necesario comenzar por señalar que abordar el problema de la ciudadanía como un tema particular de las ciencias sociales fue siempre un elemento fuertemente debatido. Esta desconfianza en torno a la ciudadanía como objeto de análisis fue alimentada por muchas razones. Las interrogantes que fomentan este escepticismo pueden ser sintetizadas a partir de las siguientes preguntas.

¿La ciudadanía existe efectivamente?

A menudo se piensa que hablar de ciudadanía, y más particularmente del ciudadano, nos obliga a hacer una distinción artificial entre el individuo concreto (el hombre) y una identidad más abstracta (el ciudadano). Así, ciertos autores, como Marx (2006), se opusieron permanentemente a la idea de distinguir entre la dimensión concreta y la dimensión abstracta de los individuos, calificándola como una gran ilusión propia de la modernidad política.

En la misma dirección, Durkheim (1967) no daba muchos méritos a las concepciones constructivistas que han sido la base de las concepciones modernas del ciudadano. De esta forma, dicha realidad no era para él sino una falsedad histórica.

Más recientemente, y atendiendo a los elementos que hemos descrito, la pregunta que legítimamente se hace es la siguiente: ¿es posible, verdaderamente, definir la esencia de un concepto como la ciudadanía cuando su uso es cada vez más metafórico?

En rigor, parece ser que el problema esencial al cual nos enfrentamos para intentar responder esta pregunta es que si insistimos en encontrar al “ciudadano” en todos lados, es decir, en todos los lugares donde apreciamos una fractura política, podemos terminar banalizando dicho concepto.

En este contexto, un aspecto que puede resituar el fenómeno de la ciudadanía es su vinculación con el compromiso racional que adquieren los integrantes de una comunidad dada en un momento determinado. Esta es en rigor la condición clave para promover los valores colectivos a través de la educación y la participación. Los ciudadanos son, por lo tanto, quienes no sólo toman en serio sus derechos, sino también sus obligaciones con la comunidad.

De lo anterior se desprende un elemento clave de la ciudadanía, a saber, su dimensión no natural y, por ende, la necesidad de un esfuerzo especial -a nivel individual y colectivo- comprometido con el futuro de una comunidad política.

¿Existe una relación posible entre la normativa y la factualidad de la ciudadanía?

Desde las ciencias sociales también a menudo se han problematizado los pilares sobre los cuales

descansa toda comprensión de la ciudadanía, negando la posibilidad de que ellas puedan abordar un problema cuya naturaleza no sería propia de su campo.

De esta forma, asumiendo que la ciudadanía se funda en un postulado contractual que pone en evidencia la naturaleza política y voluntariamente construida de las sociedades humanas, se considera que ella se insertaría, más bien, en el campo de la normativa, distanciándose de las ciencias sociales, particularmente de la sociología, cuyo campo es la factualidad.

Esta diferencia entre normativa y factualidad puede ser explicada por el hecho de que la noción de ciudadanía parece haberse limitado a proponer un abanico de valores dirigidos a la elaboración de un proyecto igualitarista que es eminentemente político, mientras que las ciencias sociales pondrían el acento en el hecho de que esto no es sólo un problema de valores, sino de prácticas inscritas en las relaciones sociales.

La normativa de la ciudadanía se aprecia en muchos aspectos, pero sobre todo en el hecho de que ella ha sido por mucho tiempo concebida como una cuestión de palabra: fue el caso de los griegos, para quienes es a través de la deliberación de los iguales sobre los asuntos públicos que la verdad se manifiesta; y lo fue para los modernos, para quienes el espacio público era concebido como una esfera de palabra libre, desnuda de los imperativos sociales. De esta manera, el contrato social nació precisamente como una razón inmanente, como una deliberación pre-política que crea la sociedad.

Por el contrario, en su dimensión factual siempre se ha querido poner en perspectiva la relatividad de las experiencias históricas y la universalidad de la condición humana. Es precisamente sobre estos dos aspectos del desarrollo del sujeto moderno (el ser determinado/el sujeto social; el ser libre/el ciudadano) que la sociología y las ciencias sociales se reencuentran (Thériault, 1999).

¿La idea de ciudadanía puede reconciliarse con la idea de diversidad social?

Ya que se afirma permanentemente que la diversidad es una característica de nuestros tiempos, es comprensible que quienes defienden el valor de esta diversidad observen con desconfianza un concepto a menudo ligado a una visión más bien homogeneizante y uniformizante.

De esta forma, la defensa de una política de la diferencia y de una concepción multiculturalista de la sociedad ha desembocado, habitualmente, en una crítica de todo tipo de abstracción propia de la ciudadanía moderna, puesto que ella sería incapaz de responder a las expectativas del mundo contemporáneo y a la pluralidad de las pertenencias culturales y sociales inherentes a nuestras sociedades.

Para quienes sostienen esta argumentación, el individuo no puede ser únicamente concebido como un miembro de una sociedad política particular dado que, como lo hemos señalado, sus pertenencias son múltiples y su identidad es plural.

Esta forma de observar el problema lleva a una consecuencia previsible: es imperativo redefinir la ciudadanía, habitualmente organizada sobre la base de la norma cultural mayoritaria, reconociendo las reivindicaciones de los ciudadanos pertenecientes a las minorías culturales. La concepción universalista de la ciudadanía, no siendo plenamente pertinente con las transformaciones de la sociedad, debería ofrecer más espacio a una visión de tipo “multicultural” para así garantizar los derechos específicos de estas minorías y también la libertad de todos y cada uno de los individuos.

Una segunda consecuencia de este planteamiento en relación con la ciudadanía es la necesidad de redefinir sus fronteras tradicionales; redefinición que implique una ampliación a una nueva escala (planetaria). Sólo este espacio sería capaz de ofrecernos una perspectiva adecuada para resolver los problemas vitales que se imponen en nuestras sociedades al no limitarse ellos a las fronteras de un solo Estado.

Concluamos, entonces, que el problema esencial que se desprende de estas tensiones en relación con el concepto tradicional de ciudadanía es la difícil labor de articular la universalidad abstracta, propia de la idea de ciudadanía, y la realidad plural que esta universalidad pareciera no logra abarcar y expresar adecuadamente.

La diferencia entre pertenecer a una comunidad y ejercitar la ciudadanía

Un elemento complejo en los análisis sobre el problema de la ciudadanía nace del hecho de que la frontera entre pertenecer a una comunidad determinada y ser un ciudadano no está plenamente definida; es una frontera difusa. Por este motivo, las ciencias sociales se interesan en analizar más particularmente el “déficit de voluntad cívica” en nuestras sociedades. Aquí lo que se ha buscado es precisar cuál es el fundamento del sentido de bien común que los propios ciudadanos desarrollan.

Así, por ejemplo, quienes recurren a la noción de capital social como idea de recurso material y simbólico que permite la integración de un individuo, se han interesado particularmente en las relaciones que favorecen justamente la colaboración, la reciprocidad y la confianza.

Esta visión, avanzada, entre otros, por Putnam (1993), considera que entre más fuerte es la participación social, cívica y política, más los individuos desarrollan el sentimiento de tener intereses comunes; ello, a través de la reciprocidad y la confianza de unos y otros.

Las nociones de *trust* (confianza) y *connectedness* (puesta en red/conexión) se presentan como indicadores de la multiplicación de las relaciones sociales útiles y necesarias para el surgimiento de un sentimiento de interés colectivo. Desde ese momento, la ciudadanía se convierte en un aspecto clave en la formación de todo tipo de vínculo social.

Sin embargo, este sentimiento de vivir en comunidad -sentimiento fundado en la participación consciente a través del acto de compartir intereses y/o afinidades que se materializan en la creación de vínculos- no logra explicar plenamente cuáles son las condiciones subjetivas para que estos mismos individuos quieran además manifestarse plenamente como ciudadanos.

Por ello, otras corrientes, como es el caso de los comunitaristas (Walzer, 1990), sostienen de manera radical que la identificación con una sociedad y la formación de un sentimiento de bien común son imposibles en la medida que el universalismo abstracto de los derechos individuales y el igualitarismo formal permanezcan como los preceptos fundantes en el seno de las sociedades democráticas. Cuestionando los principios fundamentales del pensamiento político liberal en cuanto a la capacidad de autonomía de cada individuo para efectuar elecciones racionales, esta corriente propone más bien la idea de que los principios liberales están instalados en el corazón de todos los mecanismos que desincentivan la participación en la vida pública, puesto que ellos no toman en cuenta la experiencia de los individuos y su anclaje social, cultural e histórico.

Para los adherentes de una concepción más republicana, vista la imposibilidad de un consenso en materia cultural, sólo hay una manera de hacer posible una democracia efectiva y un deseo de vivir en comunidad: la promoción de la deliberación y la participación efectiva en las decisiones que involucran a la comunidad. O sea, la combinación entre participación y redemocratización de las instituciones públicas debiesen recrear el sentido efectivo de la vida en común.

Ahora bien, estos discursos sobre las fallas de la cohesión social, ¿son en sí una respuesta al problema de la relación confusa entre participación y ciudadanía?

Al respecto, parece que ya no es suficiente preguntarse sobre las condiciones de vivir en común sin abordar directamente el problema del compromiso activo con (y en) la sociedad. Lo anterior, puesto que si bien el sentimiento de ser parte de la comunidad está en la base de todo tipo de ciudadanía, ésta no puede desplegarse sin la participación activa en el sistema de toma de decisión a través del voto o de otros mecanismos de expresión de opinión. De esta forma, el individuo no defiende solamente sus intereses individuales, sino que decide ante todo sobre el tipo de sociedad que quisiera.

Aquí, la relación entre ciudadanía y vínculo social debe operar en un sentido doble: por una parte, la calidad de la vida social debiese permitir una concepción más plena de la ciudadanía y, por otra parte, el ejercicio más activo de la ciudadanía debiese reforzar el vínculo social.

4. Vigencia del concepto de ciudadanía

A pesar de los escollos descritos que hacen pensar en una ruptura insuperable entre las dimensiones

normativas y factuales de la ciudadanía, sobre todo cuando se intenta descifrar las dificultades propias de nuestras democracias (una cohabitación compleja entre pretensiones universalistas *vs.* la diversidad social; un acercamiento conceptualmente igualitarista de la ciudadanía *vs.* sociedades diversas; un llamado a la deliberación a partir de la idea de una cultura política común *vs.* la fragmentación de los hitos culturales y de identidad, etc.), la ciudadanía y las ciencias sociales pueden reencontrarse cuando se concibe la ciudadanía no sólo como un concepto, sino más bien como un proceso que se instala en el corazón mismo de la “forma de vivir” de las sociedades modernas.

Así, al analizar estos mecanismos de conciliación entre el individuo y la colectividad, y teniendo como orientación los nuevos imperativos de la cohesión social, la cuestión de la ciudadanía puede encontrar un nuevo resurgimiento fundado en el hecho de que el dilema esencial de nuestras democracias es precisamente un dilema de ciudadanía; es decir, un dilema que nos interpela sobre la capacidad de administrar representaciones colectivas que trascienden el interés individual de cada miembro de la colectividad, reafirmando la idea de una pertenencia común.

Bajo este marco, nuevos planteamientos frente al tema de la ciudadanía pueden elaborarse sin, por ello, renunciar a una importante herencia que nos reenvía a la conquista de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como los hemos conocido habitualmente. Sin embargo, como ya se ha señalado, el problema esencial de la ciudadanía reside en el hecho de que el ejercicio de estos derechos no es siempre real. La realidad pone normalmente en evidencia que ser titular de más derechos no implica necesariamente más posibilidades de hacerlos efectivos.

Dicho de otra forma, los impactos de las transformaciones de la modernidad sobre el plano cultural, de la mundialización sobre el plano político y de la información sobre el plano tecnológico obligan a redefinir nuevos contornos para la ciudadanía.

De hecho, en cuanto al impacto de la globalización sobre la ciudadanía, es posible encontrar al menos dos niveles de interés bien definidos: por una parte, el crecimiento de una nueva sensibilidad a los valores de la democracia y el respeto de los derechos humanos, entre los cuales la ciudadanía parecería estar formalmente beneficiada, en todos sus niveles de derechos, por una especie de “fiscalización global” que informa y denuncia los atentados a la ciudadanía. Por otra parte, se revela la afirmación de la diferencia de los sujetos, lo que implica que la ciudadanía está cada vez más ligada a la promoción de esta diferencia. Lo anterior conlleva una mayor consciencia de los contrastes entre las identidades culturales, ya sea porque se manifiestan más fácilmente; ya sea porque ellas comienzan a ser parte de un imaginario de diversidad aceptada por todos; o ya sea porque hay corrientes migratorias que movilizan estas diferencias; o porque hay nuevos conflictos que nacen como resultado de enfrentamientos por diferencias mal canalizadas.

La visibilidad política de esta afirmación cultural de la diferencia aumenta, mientras que, por el contrario, los antiguos derechos sociales y económicos se enfrentan a condiciones más limitadas, producto de sociedades cada vez más desprovistas de competencias para promover la integración y la solidaridad.

Sin embargo, desde una perspectiva profana, lo que hoy constatamos socialmente es que el abanico de temas que podemos calificar de problemas “ciudadanos” aumenta y, por lo tanto, adquieren mayor notoriedad. En este contexto, la reivindicación de nuevos derechos está íntimamente asociada a una mayor visibilidad de la diferencia social.

Es aquí donde encontramos, ya sea demandas de actores sociales dirigidas al sistema político (nuevas políticas públicas), o bien demandas culturales que no son necesariamente del dominio de las políticas del Estado, a saber, manifestaciones de una nueva sensibilidad sexual, la relación entre identidad y consumo, la auto-afirmación cultural, etc.

Todo esto obliga a impulsar una nueva reflexión sobre el tema de la ciudadanía, ya sea en la relación cultura y política, o en la relación local y global. Por ello, cada vez es mayor la convicción de que la reconstrucción de la ciudadanía es un procedimiento esencial del edificio democrático. Lo anterior también obliga a repensar las características del propio contrato democrático con la finalidad

de garantizar formas de reciprocidad del reconocimiento del individuo, de los actores sociales y del espacio público institucional.

Este nuevo pacto o contrato es la condición para el surgimiento de nuevos mecanismos que articulen una nueva cultura política, con la finalidad de que las diferentes demandas y expectativas de los individuos y de estos nuevos actores socioculturales, puedan dar origen a estrategias de colaboración y de solidaridad que se extiendan al conjunto de la sociedad.

Por tanto, la ciudadanía aparece como un elemento clave cuando el propósito es analizar la relación entre las dimensiones individuales y colectivas de la vida de los individuos. De esta forma, centrarse en el problema de la ciudadanía es, en cierto sentido, una invitación a reflexionar sobre la forma de vivir en sociedad y sobre el tipo de vínculo que se desprende de este acto. También es una invitación a analizar los valores comunes en nombre de los cuales se intenta normalmente arbitrar los conflictos que los hombres enfrentan.

En rigor, es posible encontrar cada vez más corrientes interesadas en este tema. Están, por ejemplo, quienes, motivados por las nuevas construcciones políticas e institucionales supranacionales, pretenden encontrar respuestas para articular los vínculos sociales que, existiendo antes a nivel nacional, hoy también se están desarrollando a nivel supranacional o global (Habermas, 1991 y 2000).

Están también quienes se cuestionan sobre las condiciones de existencia de la ciudadanía política en el contexto de sociedades que son cada vez más abiertas (Touraine, 1994 y 1999). Esta característica de nuestras sociedades lleva habitualmente a la expresión de reivindicaciones asociadas, como ya se ha dicho, a nuevos derechos culturales antes no debidamente incluidos en el repertorio.

El problema esencial que estas corrientes intentan descifrar es cómo se puede efectuar un reconocimiento de estas nuevas reivindicaciones sin poner en situación de peligro los principios de base de libertad e igualdad de los individuos que la propia idea de ciudadanía ha construido como parte de su rol normativo.

Estas investigaciones ponen el acento en el hecho de que, en efecto, nuestras sociedades están cada vez más organizadas en torno a proyectos esencialmente económicos y, en menor medida, políticos. El problema es, por lo tanto, cómo debemos repensar la ciudadanía política e individual para que ella organice efectivamente los comportamientos colectivos en el marco de sociedades abiertas donde la economía juega un rol preeminente (Schnapper, 2000).

La ciudadanía está, en efecto, fundada en la idea de que, a pesar de las diferencias, hay un elemento donde todos los hombres pueden reunirse y reencontrarse, a saber, su dignidad igualitaria. Así, la discusión sobre las formas concretas de la puesta en marcha de este principio en nuestras sociedades aparece como más necesaria y justificada que nunca.

Insistamos en el hecho de que el debate sobre las formas de articulación de las nuevas demandas de derechos culturales es un buen ejemplo para recordarnos que la idea de ciudadanía debe ser continuamente repensada y reinterpretada.

Bien sabemos que toda sociedad fundada en la legitimidad que ha aportado la idea de ciudadanía, hoy se enfrenta a la fragilidad de un espacio público fuertemente modelado por las desigualdades que les son propias. Por ello, todas las reflexiones actuales sobre ciudadanía buscan establecer el porqué de esta gran separación entre las experiencias sociales concretas y los principios de igualdad civil, jurídica, política y económica que los Estados siguen esgrimiendo.

Sobre este conjunto de problemáticas, la propia filosofía política ha impulsado a lo menos dos grandes visiones: la primera es una visión contractualista y liberal; la segunda, más bien comunitarista y republicana.

Para la visión comunitarista, anclada en el republicanismo cívico de Aristóteles y de otros filósofos de la antigüedad, es fundamental el llamado a un compromiso cívico que funde un vínculo estrecho entre el ciudadano y su comunidad. La política es, de esta forma, una actividad que se orienta fundamentalmente al bienestar colectivo. Así, la calidad del compromiso ciudadano no depende solamente de la actividad “ciudadana”, sino fundamentalmente del espíritu cívico que la orienta.

Por el contrario, la visión contractualista de la ciudadanía, inspirada en sus orígenes por el pensamiento de fuentes clásicas como Hobbes y Locke, entre otros, pone el centro en un ciudadano más pasivo. De esta forma, la actividad política es de naturaleza privada, dado que ella es un medio de protección de los intereses individuales. La política, por lo tanto, es instrumental y ella no aborda necesariamente el bienestar común de la sociedad.

Como vemos, hay dos visiones bien distintas de la ciudadanía que nacen de un diálogo con la filosofía política. Hoy en día, reponer esta controversia tiene por objetivo principal el buscar los pilares teóricos que hacen más consistente el trabajo de investigación sobre las formas de expresión de la ciudadanía, a través de una conciliación de ciertas dimensiones que no son necesariamente contradictorias.

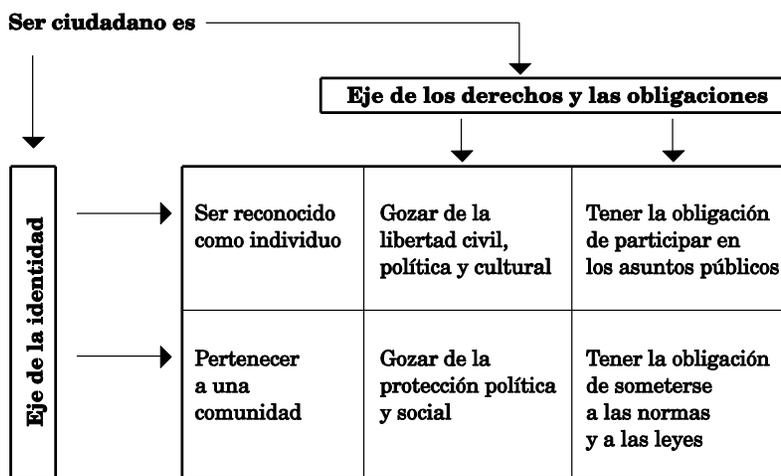
5. ¿Qué nuevas agendas de investigación sobre ciudadanía se debiesen impulsar?

En el marco de las transformaciones relativas al concepto y a la práctica de la ciudadanía, las nuevas investigaciones sobre participación, asociatividad y socialización política, que se apoyan en la idea de ciudadanía, debiesen buscar precisamente establecer las interconexiones entre la visión contractualista y la comunitarista.

En esta dirección se orientaron las reflexiones de un trabajo doctoral² que, en su dimensión teórica, propuso relevar dos ejes orientadores para la comprensión cabal del ejercicio ciudadano: un eje de la identidad y un eje de los derechos y las obligaciones.

Si se articulan ambos pilares es posible concluir que la ciudadanía es: “la condición que permite a toda persona ser reconocida como un individuo que pertenece a una comunidad específica; pertenencia que implica tanto el goce de derechos en el plano civil, político y social, como también un conjunto de obligaciones hacia la sociedad en el dominio de la participación en los asuntos públicos y la sumisión a las leyes y a las normas”. El Cuadro 1 permite visualizar más claramente este doble proceso³.

Cuadro 1
Esquema “Ser ciudadano”



Lo anterior permite articular las dimensiones normativas y factuales de la ciudadanía; dimensiones que tradicionalmente aparecen como contradictorias.

Así, el individuo se vincula a una comunidad puesto que pertenece a ella y en atención a que la propia comunidad lo reconoce como perteneciente. De igual forma, el individuo es depositario de derechos que esa comunidad proporciona, pero de esa pertenencia nacen obligaciones que para este

individuo, convertido en ciudadano, son irrenunciables.

El propósito de un esquema de este tipo es permitir la articulación de ciertos fenómenos que se han descrito anteriormente -como los relativos a las relaciones entre cultura y política, la relación global-local, etc.- a través de lógicas de adhesión y solidaridad que son las que concretamente fundan todo tipo de ciudadanía.

6. ¿Cómo abordar estas nuevas agendas de investigación?

El marco de transformaciones que se ha descrito lleva, desde un punto de vista empírico, a poner una especial atención a tres factores que están influyendo en el desarrollo de la ciudadanía y cuyos contornos hoy es urgente analizar; a saber, su aprendizaje, el desarrollo del sentimiento de pertenencia y el desarrollo de vínculos.

El aprendizaje de la participación

Durante los años 60, el acercamiento más frecuente para explicar los procesos de participación era la presencia de valores y de identidades adquiridas por los individuos durante sus años de formación. Esta actitud era aprendida a través de los padres, los amigos y el colegio. Posteriormente, en los años 70, las investigaciones se orientaron más bien al desarrollo de pistas de análisis en torno a las relaciones puntuales entre familia y política (Merelman, 1980), las teorías psicológicas del aprendizaje (Rosenberg, 1985) y los modelos de desarrollo cognitivo (Cook, 1985).

Muchos de estos estudios profundizaron en el campo de la participación política, para así establecer una diferenciación entre el aprendizaje y la socialización; ello, en la medida que toda socialización requiere de un aprendizaje, pero todo aprendizaje no implica necesariamente una socialización.

Más tarde, otros estudios intentaron poner el foco de atención en el contexto institucional, social y político en el cual se lleva a cabo la participación (Cook, 1985; Lindblom, 1982).

Hoy en día se ha ido formando un consenso en cuanto a que la ciudadanía requiere necesariamente de un “aprendizaje” que es dado en el contexto de una comunidad social y política específica. Es en esta comunidad donde los ciudadanos “aprenden” a participar. De esta forma, un contexto social, junto a un sistema institucional, que valoren el dominio de lo público y de la asociatividad, promoverán una actitud de mayor participación y compromiso cívico (Bréchon y Tchernia, 2009).

Lo anterior se funda en el hecho de que los contextos sociales donde hay una mayor valorización de lo público y una mayor frecuencia de discusión en el plano escolar, laboral, entre amigos, etc., favorecen la posibilidad de que los individuos puedan ir más allá de su condición estrictamente individual para abrirse a una actitud de mayor participación y también de mayor comprensión colectiva del funcionamiento de lo social (Heater, 2004).

Por tal motivo, reforzar el análisis sobre el aprendizaje de la participación y de los contextos institucionales en los cuales ésta se concreta, constituye un aspecto clave.

El desarrollo del sentimiento de pertenencia

Es sabido que la organización de valores, opiniones y normas que surgen en el contexto de una comunidad donde las personas se sienten pertenecer plenamente y con la cual hay vínculos sólidos, fortalecen un mayor sentimiento de compromiso ciudadano. De la misma forma, un mayor sentimiento de pertenencia a la comunidad implica una mayor valoración del propio rol del ciudadano, y es ahí donde habitualmente se constata que este reconocimiento recíproco será el producto lógico de todo proceso pleno de socialización. Lo anterior es coherente con los análisis que se han interesado en la forma de construcción de la identidad social (Lechner, 2002 y 2004; Güell, 2008).

Siendo la identidad un elemento esencial en el desarrollo de la ciudadanía, precisemos que ella es el resultado de diversos procesos de socialización que construyen al individuo y que definen los

espacios de participación. Dichos procesos pueden ser estables o provisorios, individuales o colectivos, subjetivos u objetivos, biográficos o estructurales.

Para abordar este fenómeno, una respuesta interesante es la que da Percheron (1993), quien a través de su teoría del sentimiento disminuido de pertenencia a la colectividad, sugiere que la participación no sólo debe ser vista a partir de las referencias adaptadas a la cultura y al sistema institucional que le son propios, dado que también existen factores de integración de orden económico que operan directamente, lo que lleva a poner una especial atención en las dimensiones cognitivas de la participación ciudadana. Ello explicaría los síntomas de desmovilización relativa que viven quienes se encuentran en situación de precariedad social, que sienten que su comunidad de referencia no funciona adecuadamente (Muxel, 2001).

Puesto que la percepción individual sobre la participación depende en gran medida de un cierto dominio de un sistema simbólico que se interpone entre los agentes sociales y la realidad (Gaxie, 1978, 1980 y 2007), el impulso del deseo de participar dependerá fundamentalmente de la intensidad con que las personas desarrollen el sentimiento de que son parte de acontecimientos que adquieren para ellos un sentido. Así, el proceso de creación de sentidos se constituye en un factor esencial para comprender el tema de la participación en sus múltiples manifestaciones (Joignant, 2004).

Convengamos que llevar a un extremo esta argumentación puede reducir el tema de la socialización para la participación a una pura forma de integración social que reposa sobre condicionamientos inconscientes. Por el contrario, lo que hay que destacar es que hoy en día, a través de la elaboración de estrategias de construcción del mundo social, conviven la individuación y este movimiento de construcción del mundo social, relación que investigaciones más precisas debiesen ayudar a develar.

El desarrollo de vínculos

Asociado con los temas de identidad e integración, cabe destacar también que la ciudadanía depende en gran medida de la calidad y de la densidad de las relaciones concretas entre los individuos. Desde esta perspectiva, analizar la ciudadanía implica analizar los vínculos de confianza, de cooperación y, sobre todo, de aquellas “zonas de relación” que las personas desarrollan. Es preciso, por lo tanto, indagar sobre la calidad de la comunicación que este tipo de relaciones genera (Inglehart y Rabier, 1984; Putnam, 1993; Bréchon, 2003), y es necesario también establecer de qué manera esta densidad de vínculos afecta la orientación hacia la adscripción a formas de asociatividad tanto tradicionales como no tradicionales, a saber, formas modeladas por un fin de orden colectivo o uno de orden estrictamente vital o funcional (Welzel, Inglehart y Deutsch, 2005).

En este marco, un acercamiento posible es el relativo a la sociabilidad, que se traduce concretamente en redes y estructuras de relación. Esto implica, más precisamente, desplazar la observación hacia el problema de las relaciones sociales (Mendras, 1979). Este tipo de relaciones obliga a pasar de la idea de práctica de la sociabilidad a la expresión de red o redes de sociabilidad.

La puesta en perspectiva y el examen de estas variables debiesen permitir ir más allá de los análisis clásicos sobre la ciudadanía. Por ejemplo, en el caso chileno, y producto del debilitamiento del ejercicio de la ciudadanía electoral de los segmentos más jóvenes de la sociedad, se ha puesto insistentemente el acento principalmente en el efecto de edad. Hay que recordar que por mucho tiempo se sostuvo que el civismo se desarrolla con la madurez, y que es en este momento cuando los individuos van asumiendo, a la vez, posiciones más conservadoras.

Sin embargo, los estudios muestran que el efecto de edad no opera de manera mecánica o psicobiológica. Así, los análisis por cohortes (Candia, 2008) permiten visualizar que, por ejemplo, no hay una inscripción tardía en los registros electorales en la vida adulta. Por lo tanto, no hay forma de explicar que una mayor madurez biológica impacte de manera decisiva sobre la evolución de los comportamientos cívicos.

Por tal motivo, es preciso observar y estudiar las redes de relación que están determinando la

profundidad de la ciudadanía, relevando el hecho de que una mayor diversidad social (cuestión que se ha destacado anteriormente), puede implicar, entre otras cosas, mayor fragmentación; fenómeno que nos reenvía a nuestras reflexiones iniciales sobre la relación muchas veces confusa entre ciudadanía y diversidad.

Ideas finales

Estas nuevas pistas eventuales de investigación se fundan en nuestras primeras afirmaciones de que el desarrollo o el debilitamiento asociativo y cívico pueden ser el resultado de una transformación del modo de constitución de la identidad social, donde la construcción de una “posición” en el espacio público se haría a través de un modelo de búsqueda de instrumentos y estrategias cada vez más funcionales.

Digamos, a modo de ejemplo, que la mayor facilidad para desplazarse en el espectro derecha-izquierda sería también reflejo de estas tentativas de definición progresiva de un cuadro de referencias al interior de una sociedad donde la movilidad de roles y de posiciones es mucho más grande, y donde el impacto de la tradición y de la transmisión disminuye progresivamente (Bréchon y Tchernia, 2009).

Como hemos visto, el tema de la ciudadanía constituye un campo extremadamente vasto que ofrece múltiples posibilidades de orden teórico y empírico para comprender más cabalmente las transformaciones que nuestra sociedad enfrenta en el campo de la relación del individuo y la sociedad. A su vez, puede ayudar a entender mejor que los propios ciudadanos son, en efecto, el resultado de un proceso multivariado donde los factores y los ejes analíticos que hemos descrito actúan significativamente.

Comprender esas transformaciones supone reconciliar escuelas teóricas que han sido clásicamente divergentes en sus enfoques sobre la ciudadanía, la participación y el civismo, implicando, de igual forma, un esfuerzo de articulación entre una línea de reflexión que se orienta a la observación de la dimensión de derechos y obligaciones, y otra de naturaleza más culturalista, más interesada en los procesos de construcción de la identidad y la pertenencia.

Notas

¹ Por ejemplo: “Citizenship today suffers from a certain analytical debility that is the simple product of the struggle to impose intellectual order through too few ideas upon a vast and heterogeneous a range of experience” (Magnette, 2005: 4).

² Thezá, M. (2010), *Les écueils pour l'exercice de la citoyenneté électorale des jeunes des milieux pauvres au Chili*. Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

³ Cuadro elaborado en el marco de las discusiones del doctorado junto al profesor de la Universidad Católica de Lovaina, Dr. Guy Bajoit.

Bibliografía

Bréchon, Pierre (2003), “Confiance à autrui et sociabilité: analyse européenne comparative”, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, N° 10, Paris, pp. 397-414, http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RIPC&ID_NUMPUBLIE=RIPC_103&ID_ARTICLE=RIPC_103_0397, 13-12-2007.

Bréchon, Pierre y Tchernia, Jean-François (dirs.) (2009), *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin.

Candia, Eduardo (2008), *An Empirical Assessment of the Effect of Attitudes towards Politics in the Electoral Participation of Young People in Chile*, Brussels, Katholieke Universiteit Brussel. Thesis of Master in Quantitative Analysis in the Social Sciences.

Constant, Fred (1998), *La citoyenneté*, Paris, Éditions Montchrestien.

- Cook, Timothy (1985), "The Bear Market in Political Socialization and the Costs of Misunderstood Psychological Theories", en *The American Political Science Review*, Vol. 79 N° 4, Washington, December, pp. 1079-1093.
- Durkheim, Emile (1967), *Sociologie et philosophie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Faulks, Keith (2003), *Citizenship in Modern Britain*, Edinburg, Edinburg University Press.
- Garretón, Manuel Antonio (2006), Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual, <http://www.manuelantoniojarreton.cl>, 14-07-2008.
- Gaxie, Daniel (1978), *Le cens caché: inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil.
- _____ (1980), "Les logiques du recrutement politique", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 30 N° 1, Paris, pp. 5-45, <http://www.persee.fr>, 13-12-2007.
- _____ (2007), "La compétence politique", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 57 N° 6, Paris, pp.733-735.
- Güell, Pedro (2008), "Los soportes sociales del trabajo de hacerse jóvenes: comentarios sobre la V Encuesta Nacional de Juventud del INJUV", en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, N° 41, febrero, <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas92.asp>, 12-12-2008.
- Habermas, Jürgen (1991), "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", en *Praxis International*, Vol. 12 N° 1, pp. 1-19.
- _____ (2000), *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique?*, Paris, Éditions Fayard.
- Habermas, Jürgen; Schnapper, Dominique; y Touraine, Alain (2001), "Débat: la nation, l'Europe, la démocratie", en *Cahiers de l'URMIS*, N° 7, Paris, juin.
- Heater, Derek (2004), *A Brief History of Citizenship*, New York, New York University Press.
- Inglehart, Ronald y Rabier, Jacques-René (1984), "La confiance entre les peuples: déterminants et conséquences", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 34 N° 1, Paris, pp. 5-47.
- Joignant, Alfredo (2004), "Pour una sociologie cognitive de la compétence politique", en *Politix: Revue des Sciences Sociales du Politique*, Vol. 17 N° 65, Paris, pp. 149-173.
- Lechner, Norbert (2000), "Nuevas ciudadanía", en *Revista de Estudios Sociales*, N° 5, Bogotá, enero, pp. 25-31, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/815/81500504.pdf>, 12-09-2008.
- _____ (2002), *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2004), "Cultura juvenil y desarrollo humano", en *Revista de Estudios sobre Juventud*, Año 8 N° 20, México, pp. 42-53.
- Lindblom, Charles (1982), "The Market as Prison", en *The Journal of Politics*, Vol. 44 N° 2, New York, May, pp. 324-336.
- Magnette, Paul (2005), *Citizenship: the History of an Idea*, Colchester, European Consortium for Political Research Press.
- Marshall, Thomas (1950), *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marx, Karl (2006), *La question juive*, Paris, La Fabrique.
- Mendras, Henri (1979), "Éléments de problématique pour l'étude de la sociabilité", en *CNRS: Archives de l'OCS*, Vol. 1, Paris, mars, pp. 33-46.
- Merelman, Richard (1980), "The Family and Political Socialization: toward a Theory of Exchange", en *The Journal of Politics*, Vol. 42 N° 2, New York, June, pp. 461-486.
- Muxel, Anne (2001), *L'expérience politique des jeunes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Percheron, Annick (1993), *La socialisation politique*, Paris, Armand Colin.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

- Rosanvallon, Pierre (2006), *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rosenberg, Shawn (1985), "Sociology, Psychology, and the Study of Political Behavior: the Case of the Research on Political Socialization", en *The Journal of Politics*, N° 47 N° 2, New York, June, pp. 715-731.
- Schnapper, Dominique (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard (Collection Folio-Actuel).
- Thériault, Joseph-Yvon (1999), "La citoyenneté: entre normativité et factualité", en *Sociologie et Sociétés*, Vol. 31 N° 2, Montréal, automne, pp. 5-13.
- Thezá, Marcel (2010), *Les écueils pour l'exercice de la citoyenneté électorale des jeunes des milieux pauvres au Chili*, Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain.
- Touraine, Alain (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Éditions Fayard (Le Livre de Poche).
- _____ (1999), *Comment sortir du libéralisme?*, Paris, Éditions Fayard.
- Walzer, Michael (1990), "The Communitarian Critique of Liberalism", en *Political Theory*, Vol. 18 N° 1, Thousand Oaks, February, pp. 6-23.
- Welzel, Christian; Inglehart, Ronald; y Deutsch, Franziska (2005), "Social Capital, Voluntary Associations, and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest 'Civic' Payoff", paper presented at the 2005 American Political Science Association Annual Meeting: Mobilizing Democracy, Washington, September 1-4.

Neutralidad del diálogo y neutralidad política en B. Ackerman*

Antoni Abat i Ninet y Josep Monserrat-Molas

1. Concepto de diálogo en B. Ackerman

En las sociedades liberales modernas corre, paralela a la demanda de los derechos, una especie de depuración de la “*constrictiveness*” que permita alcanzar el ideal de un diálogo neutro. Este tipo de diálogo neutro tendría que asegurar los aspectos fundamentales del Estado Liberal, y permitir una especie de igualdad de oportunidades y de igualdad real en el punto de partida de los ciudadanos.

B. Ackerman, así como J. Habermas, otorgan una importancia especial al concepto y funciones del diálogo en el conjunto de su obra. La interacción comunicativa es la primera obligación que adquirimos como ciudadanos y es uno de los elementos centrales de las sociedades liberales. Éstas, pues, tienen que posibilitar espacios en donde se pueda practicar la comunicación pública entre los ciudadanos, porque, además de las funciones sociales que tiene el concepto de diálogo, el mismo es un elemento fundamental para nuestra autodefinición moral, ya que es la herramienta mediante la cual podemos tener en consideración a los otros conciudadanos¹. Ahora bien, la propuesta de B. Ackerman parte de la base de que la plática entre ciudadanos de una sociedad liberal es de tipo *constrictivo*, es decir, que los ciudadanos, mediante el diálogo, intentan convencer a los otros miembros de la sociedad de una manera competitiva y no de forma neutral basada en argumentos estrictamente racionales. En cambio, Habermas parte de una especie de comunicación plana, sujeta meramente a principios argumentativos racionales. Habermas (1992), en *Faktizität und Geltung*, no analiza cómo es el diálogo que se tiene que aplicar al derecho, sino que lo somete al filtro de la racionalidad.

Ackerman analiza cómo es el diálogo y las funciones que tiene en una sociedad. Entre estas funciones destaca el hecho que la comunicación sirve para controlar de manera sensible el poder de represión que se puede ejercer en una sociedad por parte de determinados estratos sociales. Considera que el diálogo es central en la vida pública, aun cuando la práctica política no sea el lugar más idóneo para buscar la verdad moral mediante la conversación. Independientemente de este *handicap*, el diálogo sirve para otras cuestiones fundamentales, como el hecho de organizar la vida en conjunto, incluyendo en ella a las personas que están en desacuerdo sobre la verdad moral determinada (Ackerman, 1989: 8).

La mejor forma de entender la tradición liberal es precisamente mediante el esfuerzo de definir y justificar una amplia fuerza en el poder del habla. Es por eso que la noción de “conversación constrictiva” puede ser considerada como el principio organizador del pensamiento liberal (Ackerman, 1980: 10)². La conversación política en el Estado Liberal es un aparato necesario para organizar personas, las cuales son libres de entender de diversas maneras el concepto del bien. La idea de conversación constrictiva le proporciona una clave más satisfactoria a la teoría liberal, ya que el concepto de diálogo en la obra de Ackerman no es el tipo de conversación idealizado con el que parte Habermas en su principio de democracia deliberativa. Ackerman afirma que en un diálogo liberal los ciudadanos no se sienten libres de introducir argumentos morales en el campo de la conversación, sino que intentan llegar a una victoria conversacional lejos de la situación ideal del diálogo (Ackerman,

Recibido: 07-04-2011. Aceptado: 19-09-2011.

(*) Se retoman en este artículo los argumentos iniciados en A. Abat y J. Monserrat, “Habermas and Ackerman: a Synthesis of Their Thought Applied to the Legitimation and Codification of Legal Norms”, en *Ratio Juris*, Vol. 22 N° 4, pp. 510-531, December 2009; “Monism Versus Dualism in the Current Spanish System”, en *International Review of Constitutionalism*, Vol. 8 N° 1, pp. 1-44, 2008; y “Principio de discurso y democracia directa: *Faktizität und Geltung* y la obra de B. Ackerman”, en *Doxa*, N° 32, 2009. Forma parte del Proyecto de Investigación financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación HUM2007-62763/FISO y del grupo de investigación 2009SGR447 “EIDOS. Hermenéutica, Platonisme i Modernitat”, así como de la beca Juan de la Cierva del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN).

1980: 19).

Sin embargo, se podría plantear la cuestión de si esta constatación de la “imposibilidad” de una neutralidad definitiva denota una debilidad radical del sistema liberal, o bien si pertenece a una constatación que sencillamente resitúa el Estado Liberal en un mundo-de-vida que lo sustenta a pesar de la precariedad de toda obra humana.

Una manera de abordar cómo esta reflexión alcanza la realidad efectiva de la vida social, es ver cómo Ackerman se concentra en el desarrollo de los principios de justicia desde la conversación constreñida por el principio de neutralidad; vale decir, considerando que los ciudadanos de una sociedad liberal tienen que estar sometidos a un diálogo neutro (Thigpen y Downing, 1983: 585-600). Para ser más precisos, se puede analizar el concepto de diálogo neutro desde dos ámbitos, ya sea tomando el principio de neutralidad como argumento o conversación filosófica, ya sea planteándonos el enigma respecto de los medios de socialización del principio de neutralidad en el Estado liberal.

Ackerman considera que existe cierto paralelismo entre el rol de la conversación política en el Estado liberal y el rol de la conversación filosófica en defensa del Estado liberal. La función de la conversación filosófica es hacer posible que una persona razone según el principio de neutralidad sin declarar que el camino que ha escogido sea intrínsecamente mejor que cualquier otro camino que el liberalismo (Thigpen y Downing, 1983: 585). Ackerman no considera que la justificación del diálogo liberal tenga necesidad de respuestas a las principales controversias, a las “Grandes Cuestiones”. La justificación última del liberalismo es haber hallado en esta estrategia la localización de una red que permita la convergencia desde las diferentes direcciones (Thigpen y Downing, 1983: 587).

En todo caso, el enigma frente al cual nos hallamos es el de los medios de socialización del principio de neutralidad en el Estado liberal. Ackerman considera que la socialización del principio de neutralidad se hará mediante la educación. Asume que la educación en un Estado liberal se tiene que desarrollar en dos etapas: la educación primaria -socialización realizada por los padres-, que tiene que ayudar a controlar el comportamiento agresivo, y la educación secundaria -parte de la cual tiene que ser llevada a cabo por la escuela y complementada por los padres. Ackerman considera que los niños necesitan coherencia cultural y la existencia de límites en la diversidad cultural que ha de ser tolerada en una primera etapa de socialización (Thigpen y Downing, 1983: 588). La Escuela se vuelve, así, el marco en donde se plantea positivamente la universalización de la dignidad ciudadana, más allá de los particularismos tribales mantenidos en la niñez y respecto del seguimiento y adscripción a los cuales el adulto tendrá que decidir con total libertad.

Para Ackerman, la neutralidad es un principio básico, hasta el punto de ser considerado como punto central de su teoría liberal. El concepto de neutralidad, junto con los principios de consistencia y racionalidad, tienen que guiar el diálogo liberal. Así y todo, el autor no deja de reconocer el abuso absurdo que ha hecho el liberalismo de este concepto en la búsqueda de una política libre de valores, lo cual lleva a que su filosofía podría quedar como algo superficial. El autor asume plenamente la definición de neutralidad establecida por Dworkin, según la cual una teoría liberal de neutralidad es aquella que analiza las cuestiones relacionadas con la justicia con total independencia de cualquier idea de excelencia humana o de buena vida. Así, todas las discusiones sobre la legitimación de las relaciones de poderes tienen que ser sometidas al principio de neutralidad (Dworkin, 1978). El principio de neutralidad limita los tipos de argumentos que son aceptables en el debate liberal, pues ninguna razón es buena si requiere de la fuerza para afirmar que un argumento determinado es mejor que aquel expresado por otro conciudadano, o bien que, pese a la concepción de bondad que se tenga, un argumento es intrínsecamente superior a otro o a otros argumentos de los conciudadanos (Ackerman, 1983: 372-390).

El principio de neutralidad desarrolla, en la teoría liberal de Ackerman, un rol equivalente al que juegan el velo de la ignorancia y la posición original en la teoría de la justicia de John Rawls. Sin embargo, Ackerman considera que el principio de neutralidad establece una condición hipotética superior a la establecida por Rawls, ya que este último manipula una mezcla entre ignorancia y

conocimiento a fin de favorecer conclusiones que justifiquen sus preferencias. Ackerman considera que su propuesta es más realista que la de Rawls y además permite a las personas saber cuáles son sus planes de vida (Ackerman, 1983: 372-390). Tanto Rawls (1971 y 1995) como Ackerman buscan la solución para el problema de la justicia distributiva bajo condiciones ideales; ambos parten de una especie de procedimiento de decisión imparcial. Para Rawls este procedimiento es la posición original, y para Ackerman es el principio del diálogo neutral bajo condiciones ideales de tecnologías perfectas de justicia (Fishkin, 1983: 348-356). Además de estas similitudes, existen determinadas conexiones entre Ackerman y Rawls que necesitan ser destacadas.

Las dos teorías ofrecen principios estructurales de justicia. Estos principios son una especie de criterios éticos que comparan el estado de determinadas situaciones en términos de resultados (*payoffs*). Por “*Payoff*”, Fishkin se refiere a una determinada caracterización sobre qué es evaluable (por ejemplo, bienes de primera necesidad, utilidad, sanidad, etc.) por parte de los individuos. El principio estructural deberá tener en cuenta estos criterios de resultados y qué valor otorgan los individuos a los diferentes valores. En relación con estos criterios, ambas teorías prescriben un tipo de valoración. Ambas teorías aspiran a ser únicas (*uniqueness*). La caracterización de la posición original de Rawls está configurada para regular únicamente los principios propios de su teoría. Ackerman, de manera similar, aspira a esta característica, aun cuando no admite que sus asunciones no tendrían que poder ser aplicadas por nadie más en el futuro para proporcionar argumentos en algún principio semejante (Fishkin, 1983: 348-349).

Ambas teorías intentan mantener la neutralidad. Tal como hemos mostrado, la neutralidad juega un rol más importante en la obra de Ackerman. Fishkin afirma al respecto que el principio de neutralidad en la obra de Ackerman es tan estricto que su aplicación podría tener consecuencias devastadoras para la igualdad (Fishkin, 1983: 350). Entre estas razones tenemos que destacar que las consecuencias negativas afectan los principios estructurales definidos anteriormente y el concepto de neutralidad aplicado al diálogo.

Ackerman contestó a las críticas realizadas por Fishkin sobre su concepto de neutralidad. Replicó que estas críticas vienen predeterminadas por una especie de analogía entre la teoría de Rawls (1971) y la suya propia. Fishkin, siempre según Ackerman, caería en diferentes confusiones y equívocos cuando analiza el concepto de neutralidad y diálogo neutro. El artículo es realmente interesante porque vincula el concepto de neutralidad con el del diálogo, en el que él designa una especie de giro lingüístico. A fin de sustentar este giro, Ackerman menciona la obra de Habermas y su insistencia en vincular comunidad y comunicación. En todo caso, el *diálogo neutro* marca los límites de las formas de diálogo en comunidad, incluyendo a los participantes en un esfuerzo mutuo para controlar el poder. La cuestión esencial radicaría entonces en cómo se comunica el participante independiente en el diálogo neutral definiendo una solución legítima a la cuestión del ejercicio y control del poder (Ackerman, 1983: 372-390).

Podemos terminar este primer punto haciendo notar cómo en Ackerman la pretensión ideal de neutralidad cede el lugar en su análisis al reconocimiento explícito de la irreductibilidad de la “constricción” en todo Estado liberal real. Veamos ahora seguidamente qué pasa con la crítica a la “neutralidad” liberal de Carl Schmitt con referencia a Ackerman.

2. ¿Puede acaso Schmitt esclarecer a Ackerman?

La utilización de los planteamientos de Carl Schmitt a fin de esclarecer el mapa conceptual donde se sitúa la reflexión jurídico-política occidental, no deja de conllevar el riesgo de ciertas visiones sesgadas. Si bien se le reconoce una gran capacidad en la formulación, definición y creación de conceptos, hay que ser precavidos sobre la solidez y pertinencia de sus principios, y también sobre las calculadas ambigüedades en las que hace descansar, en muchas ocasiones, sus planteamientos³. En relación con el principio de neutralidad del Estado, consideramos que puede resultar un interesante ejercicio recurrir a la obra de Schmitt (1996b: 97 sqq.) a fin de verificar si el concepto de neutralidad y las funciones que este concepto puede tener en el Estado son aplicables al concepto de neutralidad en la

obra de Ackerman y a su concepto de diálogo neutro.

Schmitt afirma, en relación con el concepto de neutralidad, que hay dos conceptualizaciones diferentes, a saber, la neutralidad como negatividad y la neutralidad como positividad. En relación con el sentido negativo de la neutralidad, ésta puede afectar los siguientes aspectos:

1) Neutralidad en el sentido de no intervención, de desinterés, de *laissez passer*, de tolerancia pasiva, etc. En este sentido, Schmitt incluye la neutralidad del Estado frente a las religiones y credos. El autor analiza cómo el proceso de neutralidad se fue introduciendo según determinadas vicisitudes y luchas políticas. Schmitt afirma que, en última instancia, este principio tiene que situar el Estado en una neutralidad total frente a todos los puntos de vista y problemas, haciendo que los principios religiosos no continúen estando protegidos. El Estado, al llevar a cabo esta concepción, no tiene Dios. Schmitt concluye que este Estado neutral no se diferencia de un Estado *mínimo neutral y agnóstico* sin contenido o con un contenido mínimo como Estado. Si vamos ahora a Ackerman, nos damos cuenta que este principio de neutralidad es el que resulta aplicado cuando este autor exige la neutralidad absoluta frente a todas las religiones, que excluiría del Estado cualquier clase de connotación religiosa, cualquier referencia a la religión o a los principios religiosos, o a fiestas de carácter religioso que se han ido introduciendo a lo largo de la historia. En la actualidad, ningún Estado del mundo ha podido establecer una separación de la religión en este sentido radical. Las constituciones mismas de los Estados liberales tienen influencias, directas o indirectas, de contenido o arraigo religioso. En el caso del Estado español, esto se puede ver en la regulación de aspectos como el aborto o la eutanasia, o en el mantenimiento de fiestas como Pascua o Navidad, entre otras cosas. No hace falta, por tanto, una referencia expresa (como hace la Constitución de la República Argentina en su artículo 2º, donde declara: “El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano”) para decir que los Estados a-confesionales mantienen aún injerencias de arraigo religioso. Llevando a cabo los principios de regulación del Estado liberal según Ackerman, con base en una neutralidad negativa en el sentido expresado, cuestiones como, por ejemplo, el aborto o la eutanasia, serían sometidas a discusión, pero de manera tal que ya se puede prever cómo actuarían los juicios morales-religiosos arraigados en la ciudadanía. La lógica inherente al principio llegaría a hacer posible y seguramente deseable la supresión de la fiesta de Navidad por su origen religioso.

2) La neutralidad puede pensarse también en el sentido de concepciones instrumentales del Estado. Para estas concepciones, el Estado es un mero medio técnico que tiene que funcionar con cálculo objetivo y dar una oportunidad de uso igual para todos. Cuando Schmitt establece la neutralidad del Estado como medio técnico, se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de emplear los aparatos burocráticos y los medios técnicos posibles en condiciones de neutralidad. Schmitt está pensando en la fuerza y la trascendencia de las tecnologías en el año 1931 (se refiere al telégrafo y al teléfono). Actualmente, estos medios se han multiplicado exponencialmente, elevando el atractivo de su politización, sea por parte del Estado, sea en la utilización de toda la información privada de los ciudadanos por parte de las compañías, a fin de determinar grupos de opinión o tendencias de consumo. La teoría de Ackerman, con el propósito de sostener precisamente el principio liberal, tendría que mantener a los ciudadanos aislados de estos medios y de las informaciones que otorgan, con el objeto de asegurar una neutralidad real en el diálogo entre dos ciudadanos liberales confrontados.

3) Neutralidad en el sentido de igual oportunidad en la formación de la voluntad estatal. Schmitt afirma que ésta es una de las esencias del pensamiento liberal que, como veremos, coincide con lo que afirma Ackerman. Así, la neutralidad consiste en la igualdad de derechos y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El Estado tiene que proporcionar las mismas posibilidades de “ganar”. En este sentido, Ackerman establece una de sus condiciones de neutralidad.

4) Neutralidad en el sentido de paridad, es decir, admisión por igual de todos los grupos y decisiones, tomándolos en consideración bajo iguales condiciones e igual atención en la asignación de beneficios u otras prestaciones estatales.

Además de los sentidos que radican en una consideración negativa de la neutralidad, ésta tiene

también connotaciones calificadas como positivas. La neutralidad en sentido positivo significa la determinación de los significados conceptuales de la neutralidad.

a) Neutralidad en el sentido de objetividad e imparcialidad con base en una norma reconocida. Ésta es la neutralidad que se les tiene que exigir a los jueces cuando han de resolver conflictos basados en la interpretación de la ley. Schmitt afirma de manera correcta que esta neutralidad afecta las decisiones judiciales, pero no las decisiones políticas. Ackerman parece que piensa en este tipo de decisión y neutralidad cuando los ciudadanos participan a la hora de determinar el contenido de las normas jurídicas.

b) Neutralidad con base en un conocimiento sin interés egoísta. Esta neutralidad es la que tienen que poseer los peritos y asesores que participan en un procedimiento, ya que no representan los intereses de una parte concreta.

c) Neutralidad como expresión de un conjunto y una totalidad que comprende las agrupaciones opuestas y por eso relativiza todas aquellas divergencias.

d) Neutralidad del extranjero ajeno al asunto que, como tercera persona, en caso necesario ocasiona la decisión y con ello la unión por la fuerza. Schmitt afirma que ésta es la objetividad del amparo de los hombres frente a los diferentes grupos y colonias, como, por ejemplo, los ingleses frente a los hindúes y los mahometanos en la India. Este punto difiere claramente de cualquier teoría liberal que no justifique la defensa del colonialismo y la jerarquización de las culturas.

Acerca del concepto de neutralidad, no tenemos que confundir el que haya coincidencias entre ambos autores, con el hecho de que haya un vínculo entre la obra de Carl Schmitt y la de Bruce Ackerman. Según Ackerman, estos elementos necesarios de su concepción del Estado liberal sólo pueden ser garantizados mediante el diálogo neutral y, por tanto, la efectividad del mismo Estado liberal dependerá del grado de cumplimiento de estos requisitos. El principio de neutralidad comporta más efectos legales y determinaciones de derechos y obligaciones: “yo soy al menos tan bueno como tú, es decir, tengo los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro ciudadano, porque partimos en condiciones de igualdad real”. Es por eso que los ciudadanos de la sociedad liberal tienen que aprender a dialogar con otros ciudadanos de manera que les permita suprimir, de su forma ordinaria de relación, la condena a la moralidad del otro como mala o falsa, pues, si no es así, el avance de la conversación pragmática quedaría vacío, como dice Ackerman (1989: 12), o bien desde la condena o juicio divisor, en lo cual Schmitt hace reposar la esencia de la política, no se puede llegar a ninguna otra cosa sino a la persecución de la libertad.

3. Una conferencia de Carl Schmitt en Barcelona: “La era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones” (1929)⁴

“La era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones” está escrita entre la versión de 1927 y la de 1932 de *El concepto de lo político* (Schmitt, 1996a), precisamente en un momento en el que Schmitt está trabajando sobre las significativas variaciones entre ambas ediciones, de la que resultará ser una de sus obras más famosas. La conferencia de Barcelona apunta al núcleo mismo del problema y enmarca la necesidad de su esclarecimiento. En unas pocas páginas, pero muy densas, el autor procura hacer una radiografía espiritual de la Europa moderna y avanza hacia unas conclusiones que se podrían resumir en los siguientes puntos: 1) Estamos en una situación límite: el proceso de neutralización ha llegado a su fin con la era de la técnica. 2) El origen de este proceso se halla en el giro espiritual del siglo XVII. Este giro consistió en la búsqueda de un terreno neutro que sustituyera a la teología. De aquí la necesidad imperiosa de estudiar el siglo XVII. 3) Schmitt piensa que esta tendencia ha procurado la *neutralización*, es decir, la *despolitización* (en un primer paso, la *desteologización*) y ha llegado a su límite, que no es sino una lucha entre espíritus religiosos (no puede ser de otra manera): el espíritu diabólico de la técnica, que tiene su religión y su fe, y el espíritu “íntegro” u “originario”, que queda simplemente enunciado sibilínamente, como veremos al final de este apartado⁵. 4) Problemas: ¿qué es primero, política o teología? ¿O acaso son lo mismo? En todo caso, hay que estudiar teología política⁶.

5) En cualquier caso, la propuesta de Schmitt es de una gran vaguedad, pero veremos la cuestión fundamental: ¿qué es lo político? ¿Se puede huir del destino político? ¿Sería el fin del mundo, de la política, de la historia, el mundo del último hombre?

Hay que entender bien el texto en su circunstancia: en la introducción notamos el impacto de la realidad imponente de la Unión Soviética. La aparición del primer Estado soviético significaba un reto ante el cual no se podía estar al margen: al respecto, la neutralidad resultaba para Schmitt un pecado. El nuevo Estado ruso sólo se comprende como la conclusión y la superación de las ideas europeas que constituyen el núcleo de la historia moderna de Europa y que Rusia se aprendió al pie de la letra durante el siglo XIX. Así, Schmitt observa lo siguiente:

a) *Los desplazamientos del centro de gravedad y su secuencia.* La conferencia repasa las etapas que el espíritu europeo ha recorrido estos últimos tiempos (a la manera de Vico y Comte). En los últimos cuatro siglos de la historia europea, la vida espiritual habría tenido cuatro centros de gravedad diferentes, y el pensamiento de la élite activa, que ha constituido en cada caso la vanguardia, se ha movido en estos siglos según diversos núcleos de ideas: del teológico se pasaría al metafísico, y después de éste al moralismo humanitario para acabar en la economía. Esta línea no es ni una “teoría de dominantes” de la historia de la cultura, ni una “ley” de los tres estadios, ni la cultura de la humanidad en general, ni tiene por qué pensarse de manera ascendente o descendente, ni representa el único centro, sino sólo lo *decisivo*. El paso de la teología del siglo XVI a la metafísica del siglo XVII, sería el inicio de un camino que, en el siglo XVIII, desplazaría a la metafísica con la ayuda de las construcciones de una filosofía deísta y que no resultó ser sino una vulgarización de los descubrimientos del siglo XVII, humanización y racionalización (en una secuencia que se podría ejemplificar en Suárez, Puffendorf y Rousseau). Con el siglo XIX aparecería la conexión entre las tendencias estético-románticas y las económico-técnicas. La estética romántica es la etapa intermedia entre el moralismo del siglo XVIII y el economicismo del siglo XIX: la vía que va de la metafísica y la moral a la economía pasaría por la estética del consumo y fruición estéticas. La técnica quedaría ligada al economicismo que se considera la base de todo (Marx). Finalmente, la técnica pasa a ser el último ámbito central.

Schmitt hace notar cómo todos los conceptos de la esfera del espíritu son pluralistas y sólo se entienden a partir de la existencia política concreta. Hay que subrayar el término política, porque resultará la cuestión verdaderamente fundamental, aquella a la cual se reducen todas las demás, en tanto que no son sino una huida ante lo ineludible. En los últimos cuatro siglos, el significado de los conceptos y las palabras se habrían modificado siguiendo la corriente del desplazamiento del centro de gravedad del espíritu. Por ejemplo, tanto las reflexiones sobre el terremoto de Lisboa como sobre el crac bursátil (económico-técnico), o sobre la idea de progreso (moral o técnico) responden a una misma sensibilidad epocal. Los conceptos decisivos se comprenden alrededor del núcleo central (teológico, metafísico, moral, económico, técnico), y el resto se dará por añadidura. Otro ejemplo: la evolución sociológica del *clerc* ha transcurrido como el teólogo y predicador del siglo XVI, el erudito sistemático de la república de los sabios del siglo XVII, los escritores ilustrados del XVIII, el experto económico del XIX (Marx), hasta llegar a la imposibilidad actual de tal figura en la era de la técnica.

La posición de Schmitt destaca que todos los conceptos y representaciones de la esfera espiritual, Dios, la libertad, el progreso, las ideas sobre lo que es la naturaleza humana, la publicidad, lo racional y la racionalización, y, en último término, tanto el concepto de naturaleza como el de cultura, todo eso obtiene su contenido histórico concreto por su posición respecto del ámbito central, y no se puede entender si no es en referencia a él. Así, dice que es sobre todo el *Estado* el que adquiere su realidad y su fuerza a partir de lo que en cada caso constituye este ámbito central, ya que los temas en litigio que marcan la pauta para las agrupaciones de amigos y enemigos se determinan igualmente en referencia al ámbito de la realidad que es decisivo en cada caso. *Cuius regio, eius religio; cuius regio, eius natio; cuius regio, eius oeconomia*. Con sus palabras: “un Estado que en plena era económica renunciara a comprender y guiar apropiadamente por sí mismo las circunstancias económicas, necesitaría declararse

neutral respecto de las cuestiones y decisiones políticas, con lo cual abandonaría su pretensión de gobernar”. No deja de ser una cuestión a considerar si se tienen presentes los tiempos de crisis. Resulta, sin embargo, un fenómeno curioso: que el Estado liberal europeo se planteara como *statu neutrale ed agnostico*, y contemplara la justificación de su existencia precisamente en esta neutralidad. Aquí interesa su condición de síntoma de una neutralidad cultural general, pues la doctrina del Estado neutral del siglo XIX se da en el marco de una tendencia general hacia un neutralismo espiritual que es característico de la historia europea de los últimos siglos. “Creo que aquí es donde se halla la explicación histórica de lo que se ha calificado como era de la técnica” (Heidegger, 1953).

b) *Las etapas de la neutralización y despolitización*. La serie de las etapas expuestas representa a la vez una serie de progresivas neutralizaciones de los ámbitos a partir de los cuales se produjo el desplazamiento del centro de gravedad. “El giro espiritual que me parece más intenso y cargado de consecuencias en toda la historia europea es el paso que se produjo en el siglo XVII de la teología cristiana tradicional al sistema de una cientificidad ‘natural’. Este paso *ha condicionado hasta hoy en día* la dirección que se vería obligado a tomar todo el desarrollo posterior”. Así, dice que “en el núcleo de tan sorprendente cambio de rumbo se halla un motivo fundamental, en sí mismo simple pero que determinó el curso de los siglos siguientes: la búsqueda de una esfera neutral. Al final de tantas disputas y litigios teológicos sin perspectiva de solución en el siglo XVI, la humanidad se lanzó en Europa a la búsqueda de un terreno neutral en el que la lucha acabara y en el que fuera posible entenderse, ponerse de acuerdo y convencerse los unos a los otros”. Proceso descrito por Dilthey con referencia a la influencia estoica. “Un ámbito que ejerce un papel central hasta un momento determinado, se neutraliza por el hecho que deja de ser central; se tiene la esperanza que, sobre la base de un nuevo centro de gravedad, pueda conseguirse un mínimo de convivencia y de premisas comunes que puedan garantizar seguridad, evidencia, entendimiento y paz. Con ello se ponía en marcha una orientación hacia la neutralización y minimalización, y se aceptaba la ley por la cual la humanidad europea ‘inició su camino’ para los próximos siglos y formó su *concepto de la verdad*” (Dilthey, 1979).

Schmitt hace descansar el argumento en la constatación que, en Europa, la humanidad está siempre saliendo de un campo de batalla para entrar en un terreno neutral, y una y otra vez el terreno neutral alcanzado se vuelve campo de batalla aún otra vez y hay que buscar nuevas esferas de neutralidad. Dejemos de lado cómo muestra la evolución de las guerras religiosas hacia guerras nacionales, y de éstas hacia las guerras económicas.

La evidencia de la extendida fe contemporánea en la técnica reposa únicamente en el hecho de que, en algún momento, se ha podido creer que con la técnica se conseguiría un suelo absoluto y definitivamente neutral. Pero la técnica no es propiamente un ámbito como los anteriores, sino un instrumento ciego, y es iluso creer que sólo estará al servicio de los que creen en el progreso moral (i.e. la neutralización progresiva y definitiva, en lo que coinciden los credos pacifista y tecnicista, de una superstición mágica). Sigue siendo evidente que la técnica puede ser revolucionaria y reaccionaria, servir a la libertad y a la opresión, a la centralización y a la descentralización, porque de sus principios y puntos de vista puramente técnicos no nacen ni preguntas ni respuestas *políticas*.

El espíritu de decadencia finisecular y de los primeros años del siglo XX se acompaña de una justificada angustia que nacía de un oscuro sentimiento sobre las consecuencias de un proceso de neutralización llevado hasta el final. Con la técnica, la neutralidad espiritual había accedido a la nada espiritual. Después de haber hecho abstracción, primero, de la religión y de la teología, y luego, de la metafísica y del Estado, ahora parecía que se había abstraído lo cultural en general y que se había conseguido la neutralidad de la muerte cultural. Mientras una religión de masas vulgar esperaba de la neutralidad aparente de la técnica el paraíso humano, los grandes sociólogos (Spencer, Troeltsch, Weber, Rathenau) sentían que la decadencia que había gobernado toda la secuencia de etapas del más moderno espíritu europeo, estaba amenazando ahora a la cultura misma. Esta interpretación de la situación era más bien una falta de empuje para apropiarse del poder de la técnica. Schmitt dice: “No es admisible tratar pura y simplemente como cosa muerta y sin alma el resultado del entendimiento y de la

disciplina humanos, que es lo que es toda técnica y en particular la moderna, y confundir la religión de la tecnicidad con la tecnicidad misma. El espíritu de la tecnicidad que ha conducido al credo masivo de un activismo antirreligioso en el Más-acá, es espíritu; puede ser que sea un espíritu maligno y demoníaco, pero lo que no se puede hacer es rechazarlo como mecanicista y atribuírselo a la técnica. Puede ser que sea algo cruel, pero en sí mismo no es técnico ni cosa de la máquina. Es la convicción de una metafísica activista, es fe en un poder y un dominio sin límites del hombre sobre la naturaleza, incluida la physis humana, en un ilimitado ‘retroceso de las barreras naturales’, en posibilidades ilimitadas de modificación y felicidad de la existencia natural humana en el más-aquí. Eso puede recibir el nombre de fantástico o satánico, pero no simplemente muerto, carente de espíritu o mecánica sin alma”.

La técnica no es neutral porque, aun cuando no lo sepa, descansa en el espíritu. Todo el juego de Schmitt es desenmascarar este “espíritu de la técnica”, y que lo tenga que desenmascarar refuerza la “verosimilitud” del descubrimiento. “La técnica ya no es un terreno neutral en el sentido de aquel proceso de neutralización, y toda política fuerte tiene que servirse de ella. Por eso, concebir nuestro siglo en sentido espiritual como la era de la técnica no puede tener más que un sentido provisional. El sentido definitivo se hará patente cuando quede claro qué clase de política adquiere suficiente fuerza como para apoderarse de la nueva técnica, y cuáles son las verdaderas agrupaciones de amigo y enemigo que se arraigan en este nuevo suelo”.

La pretensión de Schmitt no deja lugar a dudas: “Reconocemos el pluralismo de la vida espiritual y sabemos que el centro de gravedad de la existencia humana no puede ser un ámbito neutral, y que es incorrecto querer resolver un problema político mediante la antítesis entre lo mecánico y lo orgánico, entre muerte y vida. Una vida que no tenga ante sí más que la muerte ya no es vida, no es sino impotencia e inanidad. Quien ya no conoce otro enemigo que la muerte, ni contempla en su enemigo otra cosa que una mecánica vacía, está más cerca de la muerte que de la vida. Una agrupación que vea de su lado sólo espíritu y vida, y del otro sólo muerte y mecánica, no significa ni más ni menos que la renuncia a la lucha, y no posee más valor que el de una queja romántica. Pues la vida no lucha con la muerte, ni el espíritu con la falta de él. El espíritu lucha contra el espíritu, la vida contra la vida, y es de la fuerza de un saber íntegro de donde nace el orden de las cosas humanas. *Ab integro nascitur ordo*”.

c) *Apéndice virgiliano*. Es con estas palabras, *ab integro nascitur ordo*, que acaba el texto de la conferencia. A fin de entender su alcance, es necesario que nos detengamos un momento en dos referencias a Virgilio en los textos de Carl Schmitt. La frase final de “La era de las neutralizaciones” (*ab integro nascitur ordo*) procede de la Bucólica IV de Virgilio. Con sólo recontextualizarla nos haremos cargo del juego de Schmitt que despertaba fascinaciones en su llamado a la revolución conservadora. El texto dice: *Sicelides Musae, paula maiora canamus. / non omnis arbusta iuuant humilesque myricae. / si canimus silvas, silvae sint consulae dignae. / Ultima Cumaei venit iam carminis aetas; / magnus ab integro saeculorum nascitur ordo. / iam redit et Virgo, redeunt Saturnia regna; / iam nova progenies caelo dimittitur alto. / tu modo nascenti puero, quo ferrea primum / desinet ac toto surget gens aurea mundo, / casta faune Lucina: tuus iam regnat Apollo* [Musas de Sicilia, cantemos algo más grande. No a todos gustan los vergeles y los tamarindos humildes. Si cantamos a las selvas, sean las selvas dignas de un cónsul. Ya ha llegado la última edad que anunció la profecía de Cumas. La gran hilera de los siglos empieza de nuevo. Ya vuelve también la virgen, el reino de Saturno vuelve. Ya se nos envía una nueva raza del alto cielo. Únicamente, a ese niño que nace, con quien terminará por fin la edad de hierro y surgirá la edad de oro para todo el mundo, tú, casta Lucina, ampáralo: ya reina tu Apolo (Trad. B. Segura Ramos)]. Respecto de estas citaciones, Schmitt hace de ellas un uso ambiguo. Así, por ejemplo, en el epílogo de *El concepto de lo político*, emplea la expresión: *res dura* y comentará lo siguiente: “La expresión *res dura* remite a mi libro de 1931 *El defensor de la constitución*, cuyo prólogo acaba con la cita: *Res dura et regni novitas me talia cogunt / Moliri...* La cita procede de Virgilio, *Eneida* I, 563-564, y significa: ‘la dureza de la situación política y la novedad del régimen (de la constitución de Weimar) me fuerzan a tales cavilaciones’. Entretanto, ya hace tiempo que he llegado a la

conclusión que ni una expresión diáfana ni las citas de los clásicos logran impedir que la gente vuelva su mirada hacia atrás con espíritu tendencioso” (de las notas de Schmitt a la edición de 1963). Que Schmitt se excluya de la “tendenciosidad” del espíritu en el uso de las citas antiguas no es sino una llamada a la *neutralidad* de las citas francamente cínica.

4. Conclusión

Una de las principales diferencias a la hora de configurar el diálogo entre Jürgen Habermas y Bruce Ackerman se halla en cómo solucionar los desacuerdos entre los ciudadanos. Habermas, mediante su principio de democracia deliberativa, parece constituir una especie de diálogo intemporal donde las personas tienen que llegar a decidir sobre cuestiones jurídicas o morales con base en argumentos racionales, salvaguardando de manera radical la neutralidad de todo el procedimiento⁷. Ackerman, a diferencia de Habermas, afirma que en caso de desacuerdo entre los ciudadanos hay que aplicar el principio del “*Conversational Restraint*”. Este concepto significa que en caso que los ciudadanos se hallen en desacuerdo sobre las dimensiones de la verdad moral, no tenemos que buscar ningún valor común que ayude a superar el desacuerdo; simplemente no tenemos que decir nada sobre este desacuerdo y sacar las ideas morales que nos dividen fuera de la agenda conversacional del Estado liberal. Esta especie de autolimitación no ha de suponer que perdamos la posibilidad de hablar los unos con los otros sobre nuestros más profundos desacuerdos morales en un contexto más privado. Haciendo esta especie de restricción en la conversación, hacemos un uso más pragmático del diálogo, que se centrará en propósitos más productivos (Ackerman, 1989: 16).

Ackerman entiende el liberalismo como una manera de hablar sobre el poder, como una cultura política de diálogo público basada en determinados tipos de constricciones conversacionales (Benhabib, 1992: 81). Mediante este principio, considera que en la conversación liberal no se tendrá que decir nada que sea afirmativamente falso. En consecuencia, el diálogo servirá para supuestos de tipos pragmáticos o productivos. El principio, además, permite identificar las premisas normativas que todos los participantes hallarán razonables (Ackerman, 1989: 17). El principio de restricción conversacional no se aplica a las cuestiones que los ciudadanos se pregunten, sino a las respuestas que den legítimamente a otras cuestiones⁸. Ackerman afirma que es posible concebir un mundo en donde un determinado grupo de ciudadanos pueda solucionar los problemas relacionados con el poder enteramente a partir de un concepto de diálogo neutro (Ackerman, 1980: 65). La cuestión que se plantea Ackerman es si los argumentos filosóficos trascendentales pueden ser avanzados para justificar uno u otro mediante el poder del habla (Ackerman, 1980: 8). Resulta, sin embargo, que la mayor restricción conversacional al liberalismo es la neutralidad. Ackerman nos define la neutralidad como aquella situación donde “las normas que vienen propuestas mediante la razón en un discurso de legitimación, pueden ser una buena razón para el poseedor del poder para afirmar que su concepción del bien es mejor que la afirmada por sus conciudadanos, o que su concepción del bien sin justificación es superior a la de uno o más de sus conciudadanos” (Ackerman, 1980: 11).

La división entre aspectos que se tienen que tratar en una especie de esfera pública más abierta, y los aspectos que se tienen que tratar en esferas más privadas, hace que Benhabib (1992) afirme que el “*Conversational Constraint*” en Ackerman no sea neutro, ya que supone una justificación implícita entre la esfera pública y la esfera privada, así como qué cuestiones se tienen que silenciar. En relación con esta consideración, coincidimos plenamente con Benhabib cuando afirma que el principio de neutralidad no es de mucha utilidad a la hora de guiar nuestros pensamientos, ya que se limita a afirmar que la ley tiene que ser de tipo neutro (Benhabib, 1992: 84).

Hemos visto, además, que la crítica de la neutralización liberal realizada por Schmitt -y la correlativa definición de política como conflicto radical- no es un buen referente para entender la crítica de Ackerman al concepto de neutralidad.

Como conclusión, podemos afirmar que el concepto de diálogo neutro, tal y como lo establece Ackerman, no es viable en el campo de la política o del derecho, ya que no nos hallamos ante una

ciencia exacta. En el campo del derecho, cuando dos posiciones se oponen, se utiliza todo tipo de argumentaciones posibles, y, por tanto, hablar de una especie de diálogo neutro no parece factible. Cualquier posición ecléctica que se pretenda adoptar, establecerá en mayor o menor medida algunos de los argumentos que son contradictorios. La imposibilidad práctica de este tipo de diálogo es aún más grande cuando queremos legislar con base en las conclusiones que se puedan adoptar como consecuencia del diálogo neutro.

La positivización de la norma implica siempre una toma de decisión respecto de aquello que se regula, a pesar de los intentos de la teoría kelseniana de vincular la validez de las leyes de manera exclusiva con su concordancia con la norma básica (Dyzenhaus, 1997). Esta concordancia es el único requisito que Kelsen introduce para considerar válida una norma. La concordancia es un elemento totalmente neutro e imparcial. En este sentido, el autor austríaco afirma que las normas legales pueden tener cualquier tipo de contenido. No hay ningún tipo de comportamiento humano que, por su naturaleza, no pueda ser transformado en una obligación legal correspondiente a un derecho legal. La validez de la norma legal no se puede cuestionar basada en si su contenido es incompatible con cualquier contenido político o moral. Una norma legal es válida por el hecho de haberse creado de acuerdo a una norma definitiva; la norma básica de un orden legal es el último postulado con base en el cual las normas de este sistema son establecidas y anuladas, reciben o pierden su validez (Kelsen, 1945: 113). En consecuencia, Kelsen establece una especie de neutralidad en el proceso de codificación de las normas. El proceso positivizador no introducirá ninguna especie de connotación en relación con la validez de la norma.

Aun cuando las condiciones que establece Ackerman para asegurar un diálogo neutro en condiciones determinadas no nos pueden asegurar su practicabilidad y su efectividad real, sí pueden ser aplicadas a la teoría normativa de Habermas a fin de mejorarla en el sentido de suponer un avance a la hora de llegar a conclusiones determinadas y acotadas en el tiempo por parte de los ciudadanos reunidos en la esfera pública. Sin tener nada que ver, como hemos visto, con una crítica liberal de los principios, se podría otorgar, por tanto, cierto realismo al Principio de Democracia Deliberativa aplicada a la legislación de las normas, sin suponer, como hemos dicho, la solución definitiva del problema en relación con la concepción del diálogo aplicada a la teoría habermasiana.

Notas

¹ Ackerman y Fishkin (2004: 8) sostienen: “We have a public dialogue that is ever more efficiently segmented in its audiences and morselized in its sound bites. We have had ever more tabloid news agenda dulling the sensitivities increasingly inattentive citizenry. And we have mechanisms of feedback from the public, from viewer call-ins to self-selected internet polls that emphasize intense constituencies, unrepresentative of public at large. If we have to preserve and deepen our democratic life, we must take the future into our own hands. We must create institutions that sustain citizen engagement in a shared public dialogue”. Para Ackerman, el valor moral de nuestra vida no depende exclusivamente de cómo la racionalizamos, sino del valor intrínseco de los pensamientos morales y nuestro éxito de vivir de acuerdo con ellos. La verdad moral es, ni más ni menos, el nombre que le damos a las conclusiones a las que llegaríamos en una situación de diálogo ideal. En este sentido, hace una referencia directa al concepto en la obra de Habermas.

² En este apartado, Ackerman se refiere al artículo de Dworkin, “Liberalism” (1978), a fin de entender y completar los argumentos del poder constrictivo del diálogo en las sociedades liberales, y analiza los nuevos signos de esta especie de diálogo. Ackerman, además, menciona en contraposición la teoría de Habermas (1976), en *Legitimation Crisis*, como ejemplo de la tradición de los pensadores marxistas en este sentido.

³ Pero no siempre: los trabajos recientes de Zarka (2005) nos sitúan respecto de un Carl Schmitt que se presenta sin disimulaciones de ningún tipo. Cf. también la recepción que ha hecho Casanovas (2009).

⁴ Conferencia pronunciada en Barcelona en ocasión del Congreso del *Europäischer Kulturbund* el 23 de octubre de 1929 y publicada en la *Europäischer Review* en diciembre de 1929.

⁵ Llinàs (2001: 129-141). Cf. Llinàs, 2002; y también Llinàs, 2000: 41-54. Teniendo en cuenta los ensayos de L. Strauss y de H. Meier, también en relación con C. Schmitt, C. Llinàs (2001: 131) agrega: “El contexto de la época en la cual se tiene que situar el intento schmittiano de determinación del concepto de lo político, se puede resumir brevemente en un solo rasgo: la obsolescencia de las categorías de la teoría del Estado del siglo XIX, sobre todo la alemana”. Llinàs describe la conclusión a la que llega Schmitt a partir de esta obsolescencia: “Como concepto opuesto a estas neutralizaciones y despolitizaciones de ámbitos importantes de la realidad, surge un *Estado total* basado en la identidad (democracia) de Estado y sociedad, que no se desinteresa por ningún ámbito de lo real y que está dispuesto en potencia a incluirlos a todos. De acuerdo con ello, en esta modalidad de Estado *todo* es, por lo menos, potencialmente político y la referencia al Estado ya no se halla en condiciones de fundamentar ninguna caracterización distintiva específica de lo *político*” (Schmitt, 1996a: 24, citado por Llinàs, 2001: 133). Y agrega aún Llinàs que, atendiendo al contenido de la conferencia realizada en Barcelona el año 1929 relativa a *la era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones*, no hacía más que confirmar la definición de la concepción de lo político que, en su opinión, también se volvió en el ocaso de su propuesta política.

⁶ Meier (2005). La búsqueda de lo político confluye con lo que estudia L. Strauss, el problema teológico-político, que ha resultado ser el tema de sus investigaciones.

⁷ Ackerman, en su obra, hace una referencia directa a la obra de Habermas y al concepto de “*normative completeness*” (Ackerman y Fishkin, 2004).

⁸ En este punto, Ackerman diferencia entre dos planos diferentes a nivel de diálogo: la trascendencia del diálogo varía si se centra en las cuestiones que los ciudadanos se plantean y las respuestas que dan a estas cuestiones. Esta diferenciación permite, según Ackerman, aclarar el proyecto de Rawls basado en diferenciar la vida política liberal de un simple *modus vivendi*.

Bibliografía

- Abat, A. y Monserrat, J. (2008), “Monism Versus Dualism in the Current Spanish System”, en *International Review of Constitutionalism*, Vol. 8 N° 1, Den Bosch, pp. 1-44.
- _____ (2009a), “Habermas and Ackerman: a Synthesis of Their Thought Applied to the Legitimation and Codification of Legal Norms”, en *Ratio Juris*, Vol. 22 N° 4, Malden, December, pp. 510-531.
- _____ (2009b), “Principio de discurso y democracia directa: *Faktizitat und Geltung* y la obra de B. Ackerman”, en *Doxa*, N° 32, Madrid, pp. 605-626.
- Ackerman, B. (1980), *Social Justice in the Liberal State*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1983), “What Is Neutral about Neutrality?”, en *Ethics*, Vol. 93 N° 2, Chicago, January, pp. 372-390.
- _____ (1989), “Why Dialogue?”, en *The Journal of Philosophy*, Vol. 86 N° 1, New York, pp. 5-22.
- Ackerman, B. y Fishkin, J. (2004), *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press.
- Benhabib, S. (1992), “Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas”, en *Habermas and the Public Sphere*, Craig Calhoun (ed.), Cambridge, MIT Press.
- Casanovas, P. (2009), “Batiéndose a la defensiva: a vueltas con Carl Schmitt y el nacional-socialismo”, en *La Torre del Virrey: Revista de Estudios Culturales*, N° 7, Valencia, pp. 1-2.
- Dilthey, W. (1979), *Selected Writings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dworkin, R. (1978), “Liberalism”, en *Public and Private Morality*, Stuart Hampshire (ed.), Cambridge, Harvard University Press.

- Dyzenhaus, S. (1997), *Legality and Legitimacy: Schmitt, Hans Kelsen, and Hermann Heller in Weimar*, Oxford, Clarendon Press.
- Fishkin, J. S. (1983), "Can There Be a Neutral Theory of Justice?", en *Ethics*, Vol. 93 N° 2, Chicago, January, pp. 348-356.
- Fishkin, J. S. y Laslett, P. (eds.) (2003), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell.
- Habermas, J. (1976), *Legitimation Crisis*, London, Heinemann Educational Books.
- _____ (1992), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.
- Heidegger, M. (1953), "Die Frage nach der Technik", en *Vorträge und Aufsätze*, Neske, Pfullingen.
- Kelsen, H. (1945), *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Llinàs, C. (2000), "Carl Schmitt, 'Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes: Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols (1938)'", en *Anuari de la Societat Catalana de Filosofia*, N° 12, Barcelona, pp. 41-54.
- _____ (2001), "La formalitat dels conceptes del polític i del dret en Carl Schmitt", en *Ars Brevis*, Barcelona, pp. 129-141.
- _____ (2002), "La pregunta pels fonaments de l'ètica i de la política: una reflexió des de la situació actual", en *Comprendre*, Vol. 4 N° 1, Barcelona, pp. 43-56.
- Meier, H. (2005), *Carl Schmitt, Leo Strauss y el concepto de lo político*, Buenos Aires, Katz.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- _____ (1995), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- Schmitt, C. (1996a), *Der Begriff des Politischen*, Berlin, Duncker and Humblot. 7. ed.
- _____ (1996b), *Corollarium 1: Übersicht über die verschiedenen Bedeutungen und Funktionen des Begriffes der innerpolitischen Neutralität des Staates*, Berlin, Duncker and Humblot. 7. ed.
- Thigpen, R. B. y Downing, L. A. (1983), "Liberalism and the Neutrality Principle", en *Political Theory*, Vol. 11 N° 4, Thousand Oaks, November, pp. 585-600.
- Zarka, Y.-C. (2005), *Un détail nazi dans la pensée de Carl Schmitt*, Paris, Presses Universitaires de France.

Políticas de transparencia en la administración pública brasileña *

Izabela Moreira Corrêa y Mário Vinícius Claussen Spinelli

1. Introducción

Según Bobbio (1994), la democracia es “el ejercicio del poder público en público”. Al conceptuar la democracia en estos términos, el autor aclara que la democracia está dirigida a la concretización y tratamiento de los asuntos de interés público de forma abierta y a la vista de los ciudadanos, del público. Tratar los asuntos públicos en público significa velar porque ellos se mantengan lejos del secreto, lejos del sigilo, con transparencia.

La búsqueda de transparencia -ya sea en el sector público o en el privado- es un objetivo que está presente en todas las democracias contemporáneas. Se puede decir que existen sistemas de transparencia. Fung ...[et al] (2004) definen los sistemas de transparencia como la misión gubernamental que exige a las organizaciones u otras instituciones proporcionar al público información fáctica sobre sus productos y prácticas. De acuerdo con los autores, la información pública es aquella estructurada a los efectos de realizar comparaciones y actualizaciones en intervalos temporales regulares. Los gobiernos regulan la publicación de información por parte de las organizaciones -públicas o privadas- además de hacerse responsables por la transparencia de sus propias instituciones.

Tanto en el sector público como en el sector privado, las políticas de transparencia pretenden crear incentivos que permitan alcanzar determinados objetivos de políticas y/o de proyectos. La premisa que hace de la transparencia un tema tan importante para la profundización de las democracias está respaldada en la teoría de la agencia. Los ciudadanos tienen el derecho a hacer el seguimiento de las decisiones de interés público y, tal como en otras relaciones del tipo agente-principal, existen asimetrías en la información que definen esa relación. Según Filgueiras (2011): “El problema del principal (...) es que la asimetría de la información en relación con el agente le da poco margen de decisión, dando origen, en realidad, a que ocurra una serie de costos de la delegación. Cuanto mayor sea la asimetría de la información entre el principal y el agente, mayores serán los costos de la delegación y menor la calidad de la democracia”.

La transparencia tiene como objetivo reducir esas asimetrías y garantizar que los ciudadanos tomen decisiones más informadas. Los sistemas de transparencia introducen nueva información en los patrones -y complejos- existentes de decisión entre diversos públicos, tales como compradores y vendedores, electores y candidatos (Fung ...[et al], 2004). De acuerdo con el modelo de evaluación de los sistemas de transparencia, definido por Fung ...[et al] (2004), las políticas de transparencia son efectivas cuando ellas tienen el potencial de modificar las opciones de los usuarios de la información de forma de avanzar significativamente hacia el objetivo de la política pública.

La transparencia pública como política pública está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países, a garantizar o mejorar la gestión de las políticas públicas y/o a prevenir y combatir la corrupción.

Se sugiere aquí, sin embargo, una categorización entre medidas y políticas de transparencia. Las medidas de transparencia son aquellas que se incorporan a políticas públicas que tienen sus propios objetivos, por lo que la transparencia es una medida que auxilia la consecución de tales objetivos. Las políticas de transparencia son aquellas que se diseñan de forma autónoma y su objetivo es la

Recibido: 04-01-2011. Aceptado: 13-07-2011.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

Traducido del portugués por **Antonio Quintín**. Título original: “Políticas de transparência na administração pública brasileira”.

transparencia en sí en tanto política pública, principio y herramienta de prevención de la corrupción. Ambas categorías comparten la característica de que para que sean efectivas requieren ser parte de la rutina de la toma de decisiones de las partes involucradas, en este caso, de los que toman decisiones y de los ciudadanos.

La transparencia, ya sea como política pública autónoma o como medida de auxilio, se ha vuelto común en todas las democracias contemporáneas. Las medidas y las políticas de transparencia efectivas, sin embargo, no implican la mera apertura de datos o la apertura de todos los datos. Las políticas de transparencia, para que produzcan los resultados esperados, deben tener un público bien definido y deben resguardar determinados datos e informaciones. Como destaca Filgueiras (2011), “la democracia exige que las decisiones sean tomadas en público, pero ciertas políticas, para que sean eficientes, requieren del secreto”, tales como las de la seguridad nacional del país. Una política de transparencia pública efectiva debe ser capaz, además, de seguir reglas claras que separen las instancias de la vida pública y de la vida privada.

Este trabajo presenta algunas acciones que constituyen tanto el marco de la transparencia en políticas públicas como las políticas de transparencia de la Administración Pública Federal brasileña. El tema central del artículo se expone en el siguiente punto.

2. La transparencia pública en Brasil

En Brasil, el advenimiento de la transparencia estuvo muy asociado a la apertura del gobierno ocurrida luego de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, y a la ampliación de los canales de participación de los ciudadanos en los procesos decisorios de políticas públicas. En efecto, la participación popular en el control de los actos gubernamentales -que usualmente se ha convenido en llamar “control social”¹- solo puede ocurrir si existe información disponible para que el ciudadano pueda comprender las decisiones y escogencias adoptadas por los gobernantes. La exigencia por más transparencia ha crecido a un ritmo acelerado en los últimos años. Conforme destaca Eigen (2002): “Felizmente, la preocupación mundial por la mejora de los niveles de gobernanza y *accountability* nunca fue mayor, ya sea en el sector público o privado, o en las organizaciones internacionales y no gubernamentales. En la actualidad, existe una creencia universal de que el aumento de la transparencia puede llevar no solo a niveles más significativos de *accountability*, sino que puede lograrlo de manera mucho más eficaz en términos de costo. Existe también un reconocimiento amplio de que solo se pueden realizar cambios duraderos en las actitudes y en las prácticas mediante la utilización de la energía de todos los puntos de un triángulo de fuerzas de la sociedad, compuesto por el Estado, el sector privado y la sociedad civil, no solamente dentro de los países, sino más allá de las fronteras”.

Una lectura cuidadosa de Eigen (2002) aclara que una mayor transparencia puede llevar a niveles más significativos de *accountability*, sin ser una relación completa de causa y efecto ni ser el único requisito. Pero sin transparencia, más *accountability* no es posible.

El movimiento brasileño por más transparencia y participación ciudadana a partir de la década de los 80 no fue un hecho aislado. Ello fue posible por el proceso de redemocratización, pero avanzó con la llegada de la tercera ola de innovaciones regulatorias por parte de los gobiernos. De acuerdo con Fung ...[et al] (2004), solo a partir de mediados de la década de los 80 fue que se inició un período de optimismo acerca de las tecnologías de la información y comunicación, cuando las innovaciones regulatorias pusieron énfasis en los sistemas de transparencia.

En ese contexto, principalmente a partir del año 2000, fueron muchas las iniciativas adoptadas, principalmente por el Gobierno Federal brasileño, en la búsqueda de una mayor transparencia, ya sea para informar a los ciudadanos de las decisiones públicas, o como herramienta para mejorar la gobernanza y prevenir los malos hábitos y la corrupción.

En este documento se presenta la evolución de esas medidas, en las dos categorías de transparencia sugeridas, pasando por el establecimiento de leyes que obligan la publicación de informes técnicos, conteniendo datos financieros y presupuestarios, y por la adopción de procedimientos

electrónicos de compras públicas, llegando a la utilización de portales de libre acceso del ciudadano a la Internet, donde las decisiones públicas de aplicación de recursos públicos pueden ser fácilmente consultadas.

2.1 Medidas de transparencia pública en Brasil

El advenimiento de las políticas de transparencia en Brasil se dio a partir de la incorporación de medidas de transparencia en políticas públicas con objetivos específicos, en particular con la promulgación de la Ley Complementaria N° 101/00, cuyo objetivo primordial era garantizar políticas fiscales responsables por parte de todos los entes de la federación.

Lo interesante acerca de la continuidad de la transparencia como política accesoria en Brasil es que ella pasa por el éxito de la transparencia como política autónoma. Después de la creación del Portal de Transparencia del Gobierno Federal, en 2004, se fortalecieron en el país los argumentos en beneficio de la transparencia pública y, por lo tanto, de la transparencia como política accesoria.

En esta sección se abordan cuatro políticas públicas que incorporaron medidas de transparencia para garantizar un mayor éxito de los objetivos de la política pública, a saber: (i) la Ley de Responsabilidad Fiscal; (ii) compras electrónicas en Brasil; (iii) la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal; (iv) el Portal de los Convenios.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N° 101/00)

En mayo de 2000, con el objetivo de editar las normas de las finanzas públicas referidas a la responsabilidad en la gestión fiscal, fue publicada la Ley Complementaria N° 101, cuyas disposiciones dibujaron un nuevo paradigma en la Administración Pública brasileña. Su publicación generó grandes expectativas, dado que su texto ofrecía innovaciones que pretendían implantar un nuevo modelo de administración de los recursos públicos, caracterizado por un mayor equilibrio, responsabilidad y transparencia en las cuentas gubernamentales.

La Ley también fue innovadora al establecer instrumentos de transparencia de la gestión fiscal, incluyendo los presupuestos, planes y leyes de directrices presupuestarias; las rendiciones de cuentas y su parecer previo; el informe resumido de la ejecución presupuestaria y la gestión fiscal. Datos todos de acceso público a ser ampliamente divulgados, inclusive con posibilidad de su publicación en medios electrónicos.

En la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la transparencia pretende aumentar la eficiencia de la política. En otras palabras, las medidas de transparencia introducidas en la LRF crearon un incentivo para que la Ley avanzara en sus objetivos, a saber, una mayor responsabilidad fiscal en la aplicación de los recursos públicos por parte de los gobiernos. Tal eficiencia debe ser analizada, para el caso específico, con relación a cuánto los ciudadanos -individualmente u organizados- y los gestores públicos han incorporado el uso de esas informaciones en sus procesos decisorios de rutina.

Ciertamente, tales medidas legales han representado un gran avance y han contribuido mucho al fortalecimiento de la transparencia gubernamental; sin embargo, es preciso hacer una observación. No cabe hablar de transparencia si no existe en el seno de la comunidad una comprensión de lo que es la gestión pública. Desde esta perspectiva, es importante reflexionar sobre algunas cuestiones simples, aunque relevantes. La divulgación de dichos instrumentos, tales como el presupuesto o el informe de ejecución presupuestaria, ¿proporcionarían una efectiva transparencia? La información técnica, tales como el Balance Financiero o el Demostrativo de Restos por Pagar, ¿serían inteligibles para el público objetivo definido? La publicidad de tales datos, ¿sería, de hecho, capaz de alterar las escogencias de los ciudadanos y gestores públicos? En cualquier caso, la Ley de Responsabilidad Fiscal fue un marco en la búsqueda de la transparencia en Brasil, al suscitar el debate sobre cómo la información técnica del gobierno debería ser divulgada a la población.

La más relevante medida legal aplicable a todos los entes de la Federación para promover la transparencia presupuestaria y financiera fue adoptada, sin embargo, solo nueve años después de la

publicación de la LRF. La Ley Complementaria N° 131/09 agregó nuevos dispositivos a la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el fin de proporcionar mayor efectividad al marco normativo de la transparencia pública, especialmente en lo que respecta al uso de herramientas de tecnología de la información, para propiciar el libre acceso, en tiempo real, a los ingresos y gastos gubernamentales.

En síntesis, las nuevas obligaciones atribuidas por esta última norma a los entes federados comprenden tres grupos. El primero trata sobre el incentivo a la participación popular y la realización de audiencias públicas en asuntos presupuestarios. El segundo, acerca de la difusión, para el pleno conocimiento y seguimiento de la sociedad, en tiempo real, por medios electrónicos de acceso público, de la información pormenorizada sobre la ejecución presupuestaria y financiera. El tercero define la adopción del sistema integrado de administración financiera y de control.

La adopción de la referida norma ha conducido a un nivel de transparencia jamás imaginado por los brasileños. Ello porque, en la práctica, cualquier persona puede, vía Internet, conocer mañana lo que la Administración Pública contrata hoy. Cabe mencionar el alto grado de detalle exigido, que en los hechos permite al ciudadano analizar las escogencias realizadas respecto a la asignación de los recursos públicos, por ejemplo, acerca de cuánto el Estado invierte en la obra de una escuela, en la contratación de un determinado servicio o incluso en la compra de garrafas de agua mineral.

No solo por exigir el desarrollo de un sistema de finanzas y control que dé soporte a la gestión de las finanzas públicas, sino también por exigir que los datos disponibles por todos los poderes y entes de la Federación presenten un nivel de detalle mínimo y estandarizado, las exigencias de transparencia de la política han sido fuertemente incorporadas tanto en los usuarios de la información -especialmente los Tribunales de Cuentas y la sociedad civil organizada- como en la rutina de organización de las finanzas públicas de los gestores públicos.

Los procedimientos de compras electrónicas del Gobierno Federal brasileño

La Constitución de Brasil establece en su art. 37, inciso XXI, que la Administración Pública, de todas las esferas de gobierno y todos los poderes, debe realizar un procedimiento licitatorio en la contratación de obras, servicios, compras y enajenaciones. Esto significa que debe haber un proceso competitivo entre los licitantes interesados en abastecer al gobierno, sustentado en los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad, eficiencia, igualdad, etc., apuntando a la obtención de una propuesta que sea ventajosa, en términos de precio y calidad, y, por lo tanto, que satisfaga la consecución del interés público.

La publicación de la Ley de Licitaciones -Ley N° 8.666- en 1993, reguló de modo amplio y detallado el procedimiento, o ritual, que debe ser seguido por la Administración Pública en sus procesos de contratación de obras, bienes y servicios. Esta Ley, además de establecer las etapas, condiciones, criterios y requisitos para la realización del certamen, definió también las diferentes modalidades licitatorias, a saber: invitación, precio de cotización [*tomada de preços*], concurrencia, concurso y subasta para ofertas públicas [*leilão*]. La citada Ley, a pesar de su necesidad y utilidad en la regulación de los procesos licitatorios, sufrió a lo largo del tiempo algunas críticas, por ser considerada demasiado rígida, excesivamente detallada y muy burocrática.

La Ley de Licitaciones permaneció, no obstante, como la principal norma reguladora de los procesos licitatorios en Brasil hasta que, en 2000, el Gobierno Federal promulgó la Medida Provisoria N° 2.026², que instituyó en el ámbito de la Unión una nueva modalidad de licitación denominada “*pregão*” (subasta para adquisiciones públicas), centrada en la adquisición y/o contratación de bienes y servicios comunes, cuyos patrones de desempeño y calidad pueden ser definidos en las bases de la convocatoria [*edital*] de forma objetiva de acuerdo con las especificaciones que se practican usualmente en el mercado. En términos de la norma, el *pregão* se distinguiría de las demás modalidades existentes hasta entonces por el hecho de que la competencia entre los licitantes se efectuaría por medio de la entrega de una primera propuesta escrita, con una sesión posterior de posturas o pujas verbales, en la cual se buscaría reducir los valores inicialmente ofertados -como si

fuera una subasta de ofertas (*leilão*) al revés. Además, se previó que la subasta de adquisiciones (*pregão*) pueda ser realizada en forma presencial, o sea, con la comparecencia de los licitantes en la sesión de apertura de las propuestas y en la fase de la puja, o incluso bajo la forma electrónica, en la que las posturas ofrecidas se hacen por medio de Internet.

Así, surgieron proveedores que desarrollaron el ambiente informacional necesario para la realización de los *pregões* electrónicos. En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ya existía, desde 1997, el Portal de Compras del Gobierno Federal, Comprasnet (www.comprasnet.gov.br), creado para divulgar las bases de las convocatorias y avisos de licitación, y los contratos firmados por la administración pública federal. A partir de la creación del *pregão* electrónico, el *site* pasó a funcionar también como el ambiente para la realización de aquellos certámenes.

Por medio del portal, es posible acceder a los avisos de licitación, las contrataciones realizadas, hacer el seguimiento a los *pregões* realizados y los que están en marcha, y obtener información y publicaciones relativas a licitaciones y contratos. Los proveedores y licitantes, a su vez, pueden realizar la solicitud de inscripción en el registro de proveedores del Gobierno Federal, obtener las bases de convocatorias y participar de los procesos electrónicos de adquisición de bienes y contratación de servicios.

Cabe destacar que el Portal de Compras es un ambiente seguro, pues los licitantes reciben claves y contraseñas de acceso, garantizando de forma aún más amplia la privacidad, imparcialidad e igualdad en los certámenes realizados. Al mismo tiempo, como existe un área de libre acceso al ciudadano y a los proveedores de servicios públicos, ellos pueden hacer el seguimiento a los procedimientos realizados, asegurando la transparencia y una mayor posibilidad de control social de las contrataciones.

De lo expuesto, se puede concluir que la creación del *pregão* significó un gran avance en relación con las modalidades y con los procedimientos establecidos en la Ley N° 8.666/93. Pero fue la institución del *pregão* en su forma electrónica la que abrió el camino hacia avances aún mayores en materia de ampliación del mercado de proveedores, ganancias económicas, agilidad procesal, reducción de plazos y, sin duda, incremento de la transparencia pública como política accesoria. Toda vez que los procesos licitatorios sean públicos -incluyendo el *pregão* presencial-, la posibilidad de efectuar el seguimiento de las licitaciones a distancia, y de manera detallada, por cualquier ciudadano o persona interesada, se traduce en una efectiva oportunidad de control de los actos efectuados por los agentes y gestores públicos.

La tarjeta de pagos del Gobierno Federal

En principio, la legislación brasileña, comenzando por la Constitución Federal, establece que las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obras o servicios deberán ser precedidas de un procedimiento licitatorio, de modo que haya competencia entre los proveedores interesados, y que, en virtud de ello, se consiga la propuesta más conveniente para la Administración.

Sin embargo, el propio ordenamiento jurídico admite hipótesis en las que la realización de licitaciones, con todo su rigor formal y sujeción a un detallado rito procedimental, no solo es innecesaria sino incluso perjudicial para el interés público. Es el caso, por ejemplo, de las adquisiciones de pequeño valor, que, por su naturaleza, urgencia o imprevisibilidad, no deben ser sometidas a un procedimiento licitatorio muchas veces largo y oneroso.

En este sentido, la Ley N° 4.320 de 1964, en su art. 68, estableció la posibilidad de anticipar recursos financieros al servidor público en los casos en que se efectúen gastos que no pudieran someterse al proceso normal de licitación. Normas posteriores regularon y precisaron este instrumento, de modo de garantizar la correcta utilización de los recursos anticipados mediante previsiones que deben ser adoptadas y obligaciones a ser cumplidas tanto por el ordenador de gastos como por el servidor público que recibió el anticipo, tales como la obligación del servidor de rendir cuentas sobre el uso de los recursos financieros después del período del ejercicio presupuestario definido normativamente. Este anticipo se denominó provisión de fondos.

Desde el punto de vista operacional, la provisión de fondos funcionaba de la siguiente forma: por medio de un documento, el ordenador de gastos autorizaba un anticipo a determinado servidor, el receptor del anticipo, e indicaba los plazos de utilización y de rendición de cuentas y la finalidad del gasto. Sin embargo, a pesar de toda la regulación normativa, existían problemas recurrentes, tales como la utilización indebida de la provisión de fondos para la adquisición de objetos que deberían obedecer al procedimiento normal de contratación, es decir, que deberían someterse a una licitación pública. En ocasiones no había rendición de cuentas o ésta se hacía con retraso. Asimismo, en algunos casos, el saldo financiero de los recursos recibidos (después de su utilización) era devuelto con retraso por el receptor del anticipo, sin que se imputasen intereses de mora o multa por dicha demora.

En enero de 2005 fue publicado el Decreto Federal N° 5.355, que reglamentó la utilización de la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal (CPGF, por sus siglas en portugués) por parte de los órganos y entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional. Dicha tarjeta estaba destinada al pago de los gastos por concepto de compra de material y prestación de servicios que cumplan con los criterios y requisitos definidos por la Ley, es decir, gastos que tengan la naturaleza de anticipo de fondos. Básicamente, el CPGF es una tarjeta corporativa emitida en nombre de determinada unidad gestora y con identificación del portador para efectuar gastos que se enmarcan en el anticipo de fondos, o sea, aquellos de pequeño valor, urgentes o imprevisibles, que no deban someterse al procedimiento normal de contratación. En lo tocante a la transparencia, la utilización del CPGF representó un enorme avance, en la medida en que tales gastos pasaron a ser de conocimiento público, al ser publicados mensualmente en el Portal de Transparencia del Gobierno Federal brasileño.

En 2008, a partir de noticias difundidas por la prensa acerca del uso irregular del CPGF por servidores y agentes públicos, estalló el entonces llamado “escándalo de las tarjetas corporativas”. En esa época, a partir de investigaciones efectuadas en el Portal de Transparencia, algunos periodistas identificaron gastos dudosos realizados por servidores y agentes públicos por medio del CPGF. La divulgación de tales gastos en los medios de comunicación -TV, radio, prensa e Internet- alcanzó una gran repercusión en la sociedad, principalmente porque muchos de ellos fueron realizados por altas autoridades (ministros, secretarios y servidores de alto escalafón).

Luego de una investigación, una auditoría y un examen más profundo de los hechos publicados, se verificó que algunas autoridades o servidores realmente cometieron actos irregulares, ilegales o inmorales, al paso que, en otras situaciones, se concluyó que hubo regularidad del gasto y su perfecta conformidad con los preceptos legales. El resultado final del “escándalo de las tarjetas corporativas” consistió en que, en los casos comprobadamente irregulares, hubo desde la devolución de recursos financieros a las arcas públicas hasta la renuncia de los ocupantes de altos cargos.

Como consecuencia, el Decreto N° 6.370, del 1° de febrero de 2008, modificó e incrementó algunos dispositivos importantes del decreto anterior que reglamentaba la concesión de anticipo de fondos. Las normas vigentes sobre la utilización del CPGF establecieron medidas significativas para un mayor control y más transparencia de los gastos efectuados. Además de la divulgación de los gastos por Internet, cabe destacar la prohibición de abrir una cuenta corriente bancaria (las antiguas cuentas tipo “b”) para el movimiento de los anticipos de fondos, lo que significa que los gastos de esta naturaleza tendrán que ser realizados obligatoriamente por medio del CPGF. Al mismo tiempo, se prohibió sacar recursos financieros de la tarjeta para efectuar gastos, a menos que se trate de situaciones excepcionales definidas por la legislación, con límites establecidos.

La incorporación de medidas de transparencia a la política de concesión de anticipo de fondos pretende contribuir a que el CPGF sea utilizado, en la práctica, como fue concebido en la teoría. La transparencia en el uso del CPGF inicialmente sacó a la superficie casos de mala utilización de los anticipos de fondos de acuerdo a los términos previamente existentes, y posteriormente fue incorporada a la rutina de uso de la tarjeta por sus portadores y de la sociedad civil. No hay dudas, por lo tanto, que la transparencia incorporada a la utilización de la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal fue fundamental para garantizar el uso de montos destinados a pequeños gastos, conforme está establecido

en la propia norma.

La transparencia en la reglamentación federal de las transferencias voluntarias: el Sistema Siconv y el Portal de los Convenios

De acuerdo a lo señalado por Spinelli (2010), ante un diagnóstico que sugería un razonable grado de mala utilización de los recursos y bajísimos grados de transparencia en el proceso de descentralización voluntaria de recursos hacia los estados, municipios y entidades privadas sin fines de lucro³, el gobierno federal brasileño comenzó a promover, a partir de 2007, transformaciones significativas con impacto en la transparencia pública. Tales cambios se concentraron en el desarrollo de prácticas que garantizaran un mayor control en el planeamiento y ejecución de los convenios con el Gobierno Federal. Una de las medidas fue la transparencia.

La principal iniciativa adoptada en el ámbito de este proceso fue la creación de un sistema informatizado de gestión de tales transferencias, denominado Siconv. Éste es un sistema cuyos datos son alimentados tanto por la unidad responsable de la transferencia de los recursos en el ámbito federal (por ejemplo, ministerios y entidades similares) como por parte del ente beneficiario. Así, toda la información relacionada con los recursos descentralizados voluntariamente por el gobierno federal brasileño -planes de trabajo, cronogramas, informes de fiscalización, información acerca de la ejecución, rendición de cuentas, etc.- debe ser parte de este sistema integrado, el que, además de reducir sobremanera los costos de gestión, permite la divulgación detallada de los procedimientos necesarios para la ejecución del objeto. Cabe recordar que, hasta la aprobación de esta iniciativa, la gestión de los recursos transferidos voluntariamente se daba por medio de procesos formalizados en papel, los cuales solo eran de conocimiento de las partes involucradas y, eventualmente, de algún interesado que pidiese revisión de las actuaciones. A partir de la implementación del Siconv, cualquier persona que tenga acceso al sistema, sea un funcionario de un ministerio o de una alcaldía, sea un auditor o un gestor público, podrá visualizar la cantidad de recursos transferidos para la ejecución de determinado objeto, qué se está haciendo, por cuánto y por quién.

Los datos del Siconv están disponibles al público en un sitio en la Internet de acceso libre denominado “Portal de los Convenios” (www.convenios.gov.br), por medio del cual también es posible verificar los actos realizados durante la ejecución del objeto, desde la manifestación de voluntad de un determinado órgano o entidad del Gobierno Federal en descentralizar recursos públicos necesarios para la ejecución de una determinada política pública, hasta la rendición de cuentas del uso de tales recursos por el ente beneficiario.

A pesar de que la implementación de esta iniciativa está todavía en curso -el desarrollo del sistema y el portal de acceso público aún están en marcha-, la disponibilidad de tales datos se puede convertir en un arma fundamental contra la mala utilización de los recursos públicos descentralizados voluntariamente por el Gobierno Federal brasileño. Ello porque permitirá que cualquier ciudadano, sin necesidad de previa identificación o de contraseña, pueda conocer acerca de los recursos que han sido destinados a la ejecución de una infinidad de propósitos, que van desde la construcción de obras públicas hasta la compra de equipos o la operación de servicios, ya sea en su ciudad o en su estado.

2.2 Políticas públicas de transparencia en Brasil

De acuerdo a lo señalado anteriormente, las políticas públicas de transparencia, o la transparencia pública como política autónoma, pretenden contener la corrupción y aumentar la *accountability* a partir de poner información a disposición de la sociedad. Pero, para que las políticas públicas de transparencia sean efectivas, no es suficiente con publicar datos de la gestión pública. Es esencial, teniendo en cuenta el destinatario, que la información sea fácil de entender, con contenido claro y preciso. Así, la calidad de la información se convierte en el punto nodal de la transparencia pública. Habría que hacer hincapié en que el norte que orienta toda y cualquier medida en esta materia es su contenido teleológico, en otras palabras, la capacidad del ciudadano de tener una actitud reflexiva

frente a los actos estatales.

El Portal de Transparencia del Gobierno Federal

En noviembre de 2004, la Contraloría General de la Unión concibió e implantó el Portal de Transparencia (www.portaldatransparencia.gov.br), que consiste en un sitio en la Internet que reúne información sobre el uso de los recursos públicos federales. El Portal fue desarrollado con el objetivo central de buscar justamente el aumento de la transparencia de la gestión pública, permitiendo al ciudadano obtener información útil acerca de cómo están siendo utilizados los recursos públicos.

Para alcanzar tales propósitos, el desarrollo del Portal de Transparencia se basó en seis directrices y principios, a saber:

- a) facilidad de acceso, pues no hay necesidad de contraseña;
- b) utilización de lenguaje ciudadano, de modo de mejorar la comprensión por parte de la población;
- c) navegación simplificada;
- d) información oportuna y confiable;
- e) herramienta para el ejercicio del control social;
- f) mejoramiento continuo.

Desde su creación, se buscó que el Portal tuviera un contenido que fuese bastante amplio y con un gran nivel de detalle, que incluyera desde la recaudación fiscal hasta la ejecución de los gastos. Entre las principales informaciones disponibles se destacan las siguientes:

- a) Los ingresos previstos, contabilizados y ejecutados por el Gobierno Federal, organizados por órgano y por categoría de ingresos, actualizados diariamente.
- b) Las transferencias de recursos hechas por la Unión a los estados, municipios, personas jurídicas o directamente a personas naturales. Se puede consultar, por ejemplo, las cantidades concedidas a cada uno de los municipios del país provenientes del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), o quiénes son los beneficiarios del Programa Bolsa Familia y el monto mensual que reciben.
- c) Los gastos directos efectuados por el Poder Ejecutivo Federal, incluyendo la contratación de obras, servicios y compras gubernamentales, que pueden ser consultados por el órgano, por el gobierno o por los beneficiarios (empresas privadas o personas naturales). Es posible consultar detalladamente los viáticos pagados a los funcionarios públicos federales y los gastos hechos mediante tarjetas de pago del Gobierno Federal.

Desde mayo de 2010, el Portal de Transparencia comenzó a ser actualizado diariamente, conteniendo, en forma detallada, todos los gastos realizados durante el día anterior. En efecto, cualquier ciudadano puede obtener información sobre el número del proceso, el bien suministrado o el servicio prestado, la persona natural o jurídica beneficiada y los detalles sobre el procedimiento licitatorio realizado. Es posible, incluso, conocer la fase en que se encuentra el gasto: compromiso, liquidación o pago. Esta modalidad de consulta, además de representar un avance y profundización de la transparencia pública, cumple con los dictados de la Ley Complementaria N° 131, del 27 de mayo de 2009, que modificó la Ley de Responsabilidad Fiscal, en los términos anteriormente señalados.

El Portal de Transparencia contiene, además, información sobre los convenios registrados en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI) y en el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencias (SICONV), firmados en los últimos años, con una breve descripción del objeto, fechas y montos involucrados.

Además, la política permite que se consulte el cargo, la función, la situación funcional y las escalas salariales de los funcionarios y agentes públicos del Poder Ejecutivo Federal. Es decir, cualquier persona puede consultar, uno por uno, quiénes son los funcionarios públicos federales, cómo ingresaron al servicio público, dónde trabajan, en qué nivel de la carrera se encuentran y su respectiva escala salarial.

En mayo de 2010, la Contraloría General de la Unión lanzó los Portales de la Copa del Mundo de 2014 (www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014) y de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016 (www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016). Estos portales disponen de información detallada sobre los gastos relacionados con la Copa y los Juegos Olímpicos, ya sea en la forma de gastos directos del Gobierno Federal o de financiamiento o transferencias a los estados y municipios involucrados en esos eventos⁴. La información fundamental está, por lo tanto, disponible para el ejercicio del control social, permitiendo que la sociedad brasileña pueda examinar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) cuáles fueron los montos planeados y los gastos efectivamente incurridos en cada obra;
- b) el cronograma de ejecución de las obras;
- c) la legislación relativa a la ejecución del evento;
- d) el estatus de la ejecución física (cronograma y fotos) de las obras realizadas con recursos federales;
- e) las inversiones efectuadas por ciudad y por área (seguridad, transporte urbano, medio ambiente, etc.);
- f) los contratos, las bases de las convocatorias a licitación, etc.

Los números extraídos del Portal de Transparencia no solo son voluminosos y crecientes, sino reveladores del progreso alcanzado por la sociedad en lo que se refiere al acceso a información capaz de habilitar al ciudadano para que pueda ejercer el seguimiento de los gastos públicos.

En el primer trimestre de 2011, el Portal alcanzó la marca de aproximadamente R\$ 8 billones en recursos divulgados y más de 1,1 millardo de información registrada. De enero a marzo de 2011 se efectuaron más de 690 mil accesos al Portal, registrando un promedio de cerca de 7.600 accesos por día. Además, el sistema de correo electrónico directo (sistema *push*) -para el reenvío de mensajes electrónicos tan pronto los recursos hayan sido enviados a una determinada ciudad- reúne, en la actualidad, más de 36.000 ciudadanos registrados, distribuidos en cerca de 5.300 municipios brasileños (de un total de 5.565 municipios existentes). Desde su creación, y hasta el final de 2009, el número de accesos al Portal creció aproximadamente en 600%, porcentaje significativo que demuestra el aumento del interés de la sociedad por el seguimiento de lo que se hace con los dineros públicos.

En diciembre de 2010, el citado Portal comenzó a divulgar los datos brutos de las consultas estructuradas⁵. Tal divulgación fue la respuesta al advenimiento del uso de las herramientas de la tecnología de la información para producir información de interés público a partir de datos oficiales⁶.

En definitiva, el Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo Federal se erigió, sin duda, en una experiencia exitosa en materia de transparencia pública. Más de una norma relacionada con la gestión de recursos públicos llegó a ser modificada como consecuencia de la publicidad de datos financieros en el Portal de Transparencia; muchos gestores cambiaron sus opciones de gastos como resultado de la transparencia, y existen, claramente, públicos que están atentos a los datos allí disponibles.

Los resultados alcanzados fueron reconocidos nacional e internacionalmente. Como consecuencia del éxito de la política, el país alcanzó en 2008 la octava ubicación en el Índice de Presupuesto Abierto promovido por la *International Budget Partnership*, fruto de las diversas iniciativas adoptadas por el gobierno brasileño, siendo la más relevante de ellas la adopción del Portal.

La información disponible al ciudadano proporciona elementos para un ejercicio del control social más oportuno y eficaz sobre la administración pública. Por supuesto, el Portal es una sola política y no agota en sí misma todas las posibilidades para el ejercicio del control social.

Las páginas de transparencia del Gobierno Federal

Además del Portal de Transparencia, el Gobierno Federal también hizo obligatorio que los órganos y entidades de la Administración Pública Federal mantuvieran páginas de transparencia pública con el propósito de divulgar sus respectivos gastos. Así, en consecuencia con la exigencia normativa -fundamentada en el Decreto N° 5.482, del 30 de junio de 2005, y en el Decreto Interministerial N° 140, del 16 de marzo de 2006-, todos los órganos y entidades de la Administración Pública Federal directa e

indirecta están obligados a divulgar información en su sitio en la Internet acerca de la ejecución presupuestaria de los gastos, las licitaciones realizadas y los contratos firmados, los convenios formalizados, y los viáticos y pasajes pagados. Se observa, por lo tanto, que esta obligación era de gran amplitud, debiendo ser cumplida por los órganos ministeriales, secretarías, autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

Entre las principales informaciones que deben ser divulgadas en las páginas de Transparencia Pública, se incluyen:

a) en relación con el presupuesto: los datos actualizados de la ejecución presupuestaria por programa de gobierno y naturaleza de los gastos, el valor liquidado y el valor pagado, etc.;

b) en relación con las licitaciones: el número del proceso licitatorio, modalidad y objeto de la licitación, situación de la licitación, acceso directo para solicitar, por medios electrónicos, las bases de las convocatorias, actas, anexos y otros documentos relativos al proceso licitatorio etc.;

c) en relación con los contratos: número del contrato, nombre del contratado, objeto del contrato, valor del contrato, período de vigencia, situación del contrato, acceso directo para solicitar al órgano o entidad responsable, por medios electrónicos, el instrumento contractual y los respectivos apéndices, aplicación de penalidades al contratado, etc.;

d) en relación con los convenios: número del convenio, nombre del firmante, objeto del convenio, monto de los recursos transferidos, período de vigencia, etc.;

e) en relación con los viáticos y pasajes: nombre del funcionario, cargo, origen y destino de los viajes, período y motivo de los viajes, monto de viáticos y pasajes pagados al funcionario, etc.

Las páginas de transparencia pretenden reducir la asimetría informacional de los públicos atentos a sectores específicos. El acceso promedio mensual a las diversas páginas de transparencia de los órganos y entidades en 2011 fue de 39.950. El público de las páginas son ciudadanos que las consultan como paso inicial para fiscalizaciones más profundas.

A los efectos de la estructuración, puesta a disposición y actualización de las páginas, la información es extraída directamente de los sistemas informatizados del Gobierno Federal, tales como: el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), el Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG) y el Sistema de Concesión de Viáticos y Pasajes (SCDP). Esta interconexión de las páginas con los diversos sistemas confiere agilidad, rapidez, seguridad y confiabilidad a la información divulgada.

Existen directrices normativas respecto a la presentación y el lenguaje a ser utilizado en la divulgación de la información. En primer lugar, la navegación en las páginas debe ser simple e intuitiva, y no depender de una contraseña o de conocimientos específicos de informática. El contenido más técnico debe ser acompañado de un texto introductorio y, si fuera factible, de notas explicativas, y el lenguaje debe ser claro y objetivo. Por último, debe haber también un glosario con la conceptualización de los términos técnicos utilizados en la presentación de la información.

Actualmente, todos los órganos de la Administración Directa poseen Páginas de Transparencia Pública en pleno y regular funcionamiento, que divulgan los contenidos exigidos por la norma. No obstante, en principio, aún queda por avanzar en términos de contenido. En algunos casos, se podría incluir una explicación más detallada sobre determinados datos y términos utilizados, con el fin de ayudar al ciudadano a captar lo que está siendo divulgado. Tales explicaciones aumentarían la posibilidad de movilizar a un público nuevo, lo que no se logra actualmente. De cualquier forma, aunque tenga imperfecciones, la implementación de las Páginas de Transparencia Pública se constituye en un importante instrumento para la masificación del acceso a la información sobre los gastos gubernamentales.

El Registro de Empresas No Idóneas y Suspendidas de Contratar con la Administración Pública

La necesidad de proteger las contrataciones públicas de empresas que actúan en el mercado sin observar lo que dicta la legalidad, la moralidad, la responsabilidad social y la ética originó que la

Contraloría General de la Unión desarrollase un Registro Nacional de Empresas No Idóneas y Suspendidas (CEIS). Consiste en un banco de datos que reúne las personas jurídicas que han recibido sanción por no respetar los preceptos legales dispuestos en las Leyes N° 8.666 (licitaciones y contratos), N° 8.443 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión) y N° 10.520 (Ley de Subastas [*Pregão*]). El CEIS pretende la transparencia de las citadas empresas para reducir la asimetría informacional entre gobiernos y empresas, o entre entidades privadas, al momento de contratar bienes o servicios. Dado que parte de las empresas que figuran en el CEIS ha estado envuelta en actos de corrupción, la política también tiene por objeto prevenir y combatir este fenómeno.

Una vez reunidas en un único banco de datos, todos los entes gubernamentales pueden consultar la lista de estas empresas, salvaguardando el interés público y alcanzando el fin propuesto por el legislador, ya que propicia una mayor protección a las contrataciones públicas en todo el territorio nacional. Destaca, en esta perspectiva, el hecho de que la administración pública pasa a tener en sus manos un instrumento eficaz para evitar la contratación de las llamadas empresas nómadas, aquellas que migran de un estado a otro de la federación con el fin de obtener nuevos contratos, a pesar de estar impedidas o suspendidas por un determinado ente federado.

El registro contiene no solo la razón social de la empresa. Contiene también información sobre el número de inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ, por sus siglas en portugués) de la empresa sancionada, o en el del Registro de Personas Naturales (CPF, por sus siglas en portugués), según el caso, la fecha de aplicación y la fecha de término de la vigencia del efecto limitador o impeditivo de la sanción, y el tipo de sanción.

Cabe destacar que la transparencia en cuestión es amplia, puesto que la información está permanentemente a disposición del público a través de Internet, en el Portal de Transparencia. La eficiencia de la política es tal que no solo las instituciones públicas consultan el Registro en sus rutinas, sino también muchas empresas privadas⁷.

3. Consideraciones finales

Gobiernos más transparentes no garantizan gobiernos mejores. Igualmente, más información abierta al público no garantiza ciudadanos más informados. Sin embargo, las medidas y las políticas de transparencia, cuando se diseñan para alcanzar objetivos bien definidos, pueden crear condiciones para formular políticas más efectivas y gobiernos menos corruptos. Asegurar la efectividad de las medidas o políticas de transparencia exige la definición de un público objetivo y de estrategias para incorporar a la cotidianidad, de los gestores y de los usuarios, la información divulgada.

Este proceso, sin embargo, no siempre es fácilmente construido. Una lectura rápida y poco informada sobre los datos e información divulgados puede conducir a que se efectúen críticas a prácticas que son lícitas, eficientes y deseables. Un ejemplo de una situación como ésta es el conocido caso del uso de tarjetas de pago del Gobierno Federal (CPGF), descritos en este trabajo. Por la imposibilidad técnica de divulgar los ítems comprados por los funcionarios portadores de la tarjeta de pago en los establecimientos comerciales (imposibilidad que puede ser salvada a partir de la política de rendición de cuentas), el Portal de Transparencia proporciona información sobre el valor gastado en cada uno de esos establecimientos. Hubo casos, sin embargo, en que una lectura rápida de la información ofrecida, sin la debida evaluación, generó análisis equivocados sobre los gastos efectuados. Análisis de ese tipo en relación con un gasto efectuado de forma eficiente por el gestor pueden, inclusive, llevarlo a actuar de una forma que parezca más aceptable a los ojos de los ciudadanos, pero ser menos eficiente.

El caso brasileño, en el que se incrementaron las medidas y políticas de transparencia, indica el progresivo interés en ampliar el proceso decisorio a partir de la información divulgada por el gobierno. El número creciente de visitas al Portal de Transparencia del Gobierno Federal desde su creación y de solicitudes para el suministro de datos agregados que permitan análisis comparativos es un ejemplo del interés público por información gubernamental. Por otro lado, el creciente número de posibles casos de

corrupción expuestos, de denuncias formuladas y de aplicaciones electrónicas creadas con base en la información divulgada en el Portal de Transparencia, es un indicador de cómo se han incorporado los datos e información allí divulgados, tanto en los medios de prensa como en organizaciones de la sociedad civil, a los efectos de conocer y fiscalizar el uso de los recursos públicos.

Promover una mayor transparencia y de manera más eficiente es un proceso gradual y continuo, y los desafíos que deben ser superados por los gobiernos no son menores. En primer lugar, porque, como ha sido destacado, la simple divulgación de datos públicos no es suficiente para producir transparencia. Un gran volumen de información disponible, en vez de facilitar la consulta y estimular el control efectuado por la sociedad, puede constituirse en un elemento que dificulta y desmotiva al ciudadano común. Del mismo modo, el lenguaje utilizado a los efectos de la transparencia de los datos deberá ser adecuado para que sea comprendido por el público objetivo. Otra cuestión fundamental se relaciona con la consolidación de una política concreta de “gobierno abierto”, que no se limite a la transparencia presupuestaria. Es decir, es necesario que los diversos sectores del gobierno sean aptos y estén conscientes de la necesidad de que el ciudadano tenga pleno acceso a la información relacionada con las políticas públicas. Así, la traducción del lenguaje técnico a un lenguaje comprensible, la divulgación de datos que permitan análisis comparativos y exámenes agregados, la procura del acceso público a los documentos oficiales y el propio despertar y aprendizaje de los ciudadanos y otros tipos de usuarios de datos e información pública, tales como las empresas, son ejemplos de los obstáculos que requieren ser permanentemente superados.

La transparencia es un camino sin retorno. Cuando la sociedad llega a tener acceso a información que hasta entonces era solo asequible a la burocracia estatal -y cuyos datos son esenciales para la construcción de un ambiente de integridad y confianza-, y la incorpora a sus decisiones cotidianas, crece la percepción de que es deber del poder público proveer tal información de manera cada vez más comprensible y detallada. En esta situación, el gestor que no adopta o no incentiva prácticas de transparencia puede exponerse a prejuicios políticos. Ejemplo de esto son los *rankings* de transparencia creados por organizaciones no gubernamentales, que, al comparar los grados de transparencia practicada por los diversos gobiernos, obligan a los ocupantes de las posiciones inferiores a promover más transparencia.

A partir del análisis del caso brasileño, se puede inferir que ha habido un crecimiento de la percepción, tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil, de que la transparencia aunque no es garantía de éxito de una política o práctica de gestión, o de acabar con las actuaciones nocivas al erario o con la mala gestión pública, es condición básica para el ejercicio de la plena ciudadanía, para la lucha contra la corrupción y para el perfeccionamiento de la gestión pública. Además, contribuye a la promoción de la justicia y la inclusión social y a que las diversas políticas públicas alcancen o potencien sus propios objetivos.

Una política concreta de transparencia debe ser, por consiguiente, mucho más que un deseo de uno u otro gobernante, o una práctica que deba llevarse adelante en función de consideraciones de cuño ideológico-partidario. Transparencia es, por encima de todo, un principio y un deber que se impone a todos aquellos gobiernos que se dicen democráticos.

Notas

¹ Sin embargo, esta terminología merece críticas, pues el término “control social” fue utilizado por Emile Durkheim para expresar el conjunto de mecanismos que una sociedad dispone con el fin de controlar la conducta de sus miembros (Costa y Spinelli, 2009).

² El 17 de julio de 2002, la Medida Provisoria N° 2.026 fue convertida en la Ley N° 10.520, que amplió la posibilidad de utilizar el *pregão* por todos los entes federados.

³ Algunas de las fiscalizaciones realizadas por los órganos de control demostraron claramente este fenómeno. Solo en el caso de la “Operación Sanguijuela”, que investigaba el desvío de recursos transferidos voluntariamente por el Ministerio de la Salud para la compra de ambulancias, la

Contraloría General de la Unión (CGU) encontró irregularidades graves en más de mil convenios celebrados con cerca de 600 municipios. De ese total, en el 70% de los casos había sobrefacturación en las compras efectuadas, una de cada cuatro ambulancias adquiridas no estaba siendo utilizada y, en gran parte de los casos, las licitaciones presentaron evidencias de colusión entre los participantes (Spinelli, 2010).

⁴ Los gastos planeados para la Copa de 2014, con base en la Matriz de Responsabilidades, que prevé la inversión y el financiamiento que se realizará para el evento, totalizan R\$ 17 millardos (R\$ 11,4 para movilidad urbana y R\$ 5,7 para los estadios).

⁵ Los datos brutos son los datos abiertos correspondientes a las consultas disponibles en el Portal de Transparencia. Con estos datos, en formato CSV/XML, la sociedad civil (en especial los “hackers del bien”, como son llamados en algunos países) puede hacer cruzamientos entre los datos del Portal o con datos de otras bases, por ejemplo. Ésta correspondería a una política de gobierno abierto.

⁶ Diversos grupos de los llamados “hackers de la ciudadanía” comenzaron a desarrollar aplicaciones y a explorar datos gubernamentales disponibles en los diversos *sites* de la Administración Pública. Estos grupos “traducían” para otros la información que estaba definida para un grupo más específico, potencializando, así, los resultados de la transparencia de los datos gubernamentales.

⁷ En 2009, se insertó una cláusula, en el Pacto de Empresas para la Integridad y contra la Corrupción, del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social, en la que las empresas signatarias del Pacto deben examinar el CEIS antes de realizar sus respectivas contrataciones.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1994), *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, São Paulo, Paz e Terra.
- Costa, Bruno L. D. y Spinelli, Mario V. C. (2009), “Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros”, documento premiado en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.
- Eigen, Peter (2002), “Prefácio”, en *Caminhos da transparência*, Bruno Wilhelm Speck, Campinas, Editora Unicamp.
- Eriksson, Fredrik (2007), “Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção. Textos de referência: ética e transparência na administração pública”, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.
- Filgueiras, Fernando (2011), “Transparência, publicidade e accountability”, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Referência do Interesse Público (Texto para Discussão; N° 1).
- Fung, Archon; Weil, David; Graham, Mary; y Fagotto, Elena (2004), “The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?”, Boston, Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation (Occasional Papers).
- Sartori, Giovanni (2001), “Homo videns: televisão e pós-pensamento”, Bauru, Edusc.
- Spinelli, Mário V. C. (2010), “A responsabilidade fiscal nas transferências voluntárias”, en *Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar N° 101/00*, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (coord.), Belo Horizonte, Fórum.
- Tatagiba, L. y Teixeira, A. C. (2007), “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD; MAP/AECI/FIIAPP (Serie Concurso del CLAD 2006).

El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política*

Pilar Arcidiácono

Resulta indiscutible que hacia el fin del siglo XX la sociedad civil cobró un importante protagonismo. Por un lado, en el escenario teórico de los ochenta, sobre todo por la influencia de autores tales como Keane (1988), Wolfe (1992), Cohen y Arato (2000), entre otros. Ellos no sólo reinstalaron la discusión teórica sobre el concepto de sociedad civil, sino que también se encargaron de revisar las diferentes nociones que existieron sobre la temática a lo largo de la historia.

Pueden destacarse varios elementos que explican este protagonismo¹. En primer lugar, la coincidencia con un escenario de luchas de las oposiciones democráticas de la Europa Oriental contra los partidos estatales socialistas. A pesar de que constituyeron diferentes contextos socioeconómicos y políticos, se puede señalar también la importancia de este fenómeno en el marco de las *transiciones desde gobiernos autoritarios a democráticos en el sur de Europa y en América Latina*, sobre todo por la tarea compartida con Europa Oriental respecto de la construcción de democracias nuevas y estables. Valga aclarar que este proceso tuvo lugar a pesar de la insistente despolitización promovida por los regímenes autoritarios, al intentar atomizar y privatizar lo social y crear una esfera pública monopolizada y manipulada verticalmente.

Así, más allá de estos obstáculos, las primeras resonancias de la sociedad civil aparecieron como críticas al modelo autoritario. Se presentaron principalmente asociadas a la defensa de la dimensión cívico-política de la ciudadanía, al establecimiento de asociaciones e iniciativas ciudadanas y a la ampliación del espacio público. En este sentido, se buscó una diferenciación de un Estado “autoritario” para lograr una mayor autonomía y libertad.

En segundo lugar, existe un vínculo entre el protagonismo de la sociedad civil y el proceso de crisis de los Estados de Bienestar (EB). Fundamentalmente, la importancia que adquirió la sociedad civil se asocia con las críticas que surgieron en Europa desde la Nueva Derecha, ante la creencia de que las formas estatales de implementación de las políticas de bienestar generaron ciertos problemas de gobernabilidad. Estos se justificaban por las limitaciones del Estado para absorber una creciente ola de demandas de diferentes sectores de la sociedad. El acento en la dimensión política de la crisis adjudicaba al Estado las dificultades para compatibilizar las exigencias del orden político-público (pleno empleo, redistribución de ingreso, entre otros) con los requisitos del capital privado (alta tasa de acumulación y productividad).

Pero las críticas a los EB no se generaron sólo desde la Nueva Derecha; la proliferación de los denominados “Nuevos Movimientos Sociales” (NMS) las realizó desde una perspectiva diferente. Desde esta visión se sostuvo que los EB producían tanto una desprivatización de la esfera social como una mayor despublificación del Estado (Cohen y Arato, 2000: 35). Partieron de una estrategia que no estaba centrada en demandar ante el Estado, sino, por el contrario, en que éste respete ciertos espacios de autonomía social (Arcidiácono, 2003). En este sentido, los NMS de origen europeo tuvieron como objetivo principal destacar la autonomía frente al carácter homogeneizador y avasallante del Estado y la estandarización del consumo masivo. Consideraron que la vida misma estaba amenazada por la ciega dinámica de la racionalización económica, tecnológica y política. Frente a esto, los individuos reclamaban actuar sobre su medio y convertirse en autores de su historia personal y colectiva.

Bajo tal marco, el desafío ideológico que se impuso en los años ochenta, tanto desde la Nueva

Recibido: 07-07-2011. Aceptado: 19-09-2011.

(*) Una versión preliminar de este trabajo, bajo el título “Sociedad civil como esfera de provisión de bienestar”, fue remitida al XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología, desarrollado entre el 6 y el 11 de septiembre en Recife, Brasil.

Derecha como desde los NMS, fue argumentar que los EB eran conducentes a la *pasividad social* y a la dependencia de los individuos en relación con el Estado. Como señalan Kymlicka y Norman (1997): “[...] si bien la máxima expresión del desarrollo de la ciudadanía se logra durante el Estado de Bienestar luego se empieza a criticar principalmente la generación de una ciudadanía pasiva y la ausencia de obligaciones para participar en la vida pública”. Desde esta perspectiva, el modelo de ciudadanía pasiva pone énfasis en la dimensión de los derechos, subestimando que el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los individuos es una precondition para ser aceptados como miembros plenos de una sociedad.

Se embate así contra la posición dominante en la posguerra que asumía que al garantizar los derechos civiles, políticos y sociales a la ciudadanía, los EB aseguraban que cada individuo se sintiera miembro pleno de la sociedad, capaz de participar y disfrutar de la vida en común (Cunill Grau, 1997: 136). La tesis que adquirió relevancia fue la siguiente: para constituirse en miembros plenos de una sociedad no basta con que a los ciudadanos se les reconozca derechos, sino que es preciso establecer *un piso de obligaciones comunes*². Comenzó así a tomar protagonismo la cuestión de los deberes sociales y en particular el rol que le cabe a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal (la familia, la comunidad y la sociedad civil) en lo concerniente a la ciudadanía vista en tanto proceso que se encuentra en permanente redefinición.

En tercer lugar, el protagonismo de la sociedad civil se desarrolló en paralelo a la *crisis de representación* que se profundizó a partir del retorno democrático en diversos países. Implicó un mayor distanciamiento entre los actores que deberían encontrar un modo de representación y las fuerzas políticas que supuestamente los deben representar. Ello vinculado con la presencia de partidos cuyo interés central es electoral y, por lo tanto, con objetivos que se dirigen hacia la obtención de votos y diluyen de esta manera sus contenidos programáticos (Offe, 1988; Manin, 1995).

En términos más generales, este nuevo escenario estuvo determinado por la debilidad de las instituciones tradicionales de la democracia (permanentemente acusadas de ineficiencia y altos niveles de corrupción) y la creciente pérdida de confianza en los mecanismos clásicos de participación y representación política.

En el caso particular de América Latina, se conformó lo que O'Donnell (1997) denominó una “democracia de baja intensidad y altamente delegativa”, caracterizada por el desarrollo de mecanismos personalistas de la política. Bajo este contexto se desarrolló el proceso de “ajuste estructural” en América Latina, llevado a cabo bajo liderazgos personales, sin *accountability*, con altos niveles de corrupción e impunidad por parte de las coaliciones políticas gobernantes, inseguridad jurídica e inexistencia de una verdadera división de poderes que permitiera el juego de pesos y contrafrenos. En paralelo, se actualizó la clásica discusión entre democracia formal y real al tomarse conciencia sobre las limitaciones de la democracia para evitar la reproducción de altos niveles de desigualdades económicas y sociales, y la radicalización de los procesos de exclusión y marginalidad social. Es decir, si bien hacia la década del noventa, principalmente en América Latina, se encontraban relativamente garantizados los derechos políticos más elementales de la ciudadanía, estos conviven con un deterioro de las libertades civiles y con una disminución en el goce de los derechos sociales, producto de los procesos de “ajuste estructural”.

En cuarto lugar, es destacable la *influencia de los organismos internacionales de asistencia crediticia* en el rol protagónico que adquirió la sociedad civil. Valga recordar que principalmente el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas (a través del PNUD) se constituyeron en actores centrales en relación con la incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas, particularmente en lo que respecta al desarrollo de las políticas sociales³. En numerosas ocasiones éste se constituyó en un aspecto explícito del diálogo con los países y en algunos casos de las estrategias de financiamiento, sobre todo hacia la década del noventa.

Entre algunas de sus recomendaciones propiciaron que los Estados incorporaran en sus políticas el componente de participación de la sociedad civil y, en muchos casos, a los propios receptores de los

programas. Generalmente, para el caso de la sociedad civil, la participación fue promovida en términos de efectores durante la implementación de la política y, en menor medida, en las etapas de diseño y evaluación de las mismas.

Según Tussie (2000), si bien en los años ochenta tanto el BM como el BID desarrollaron un importante acercamiento con las OSC, es a partir de los noventa que se dio un punto de inflexión. Consecuencia de una expansiva demanda de la comunidad internacional y frente a la baja *performance* de sus carteras de préstamos, “los Bancos Multilaterales de Desarrollo llevaron a cabo transformaciones paradigmáticas en su misión y mandato, por un lado, así como cambios operacionales, por otro” (Tussie, 2000: 83). Lo primero alude a la reorientación de la agenda de los bancos hacia nuevas áreas de intervención a nivel nacional muy vinculadas con la acción y la gestión gubernamental, todo bajo el rótulo de *governance*⁴. Lo segundo está relacionado con la adopción por los bancos de nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación, orientando las modalidades operativas hacia una mayor participación de la sociedad civil. “En este contexto, la cooperación entre los Bancos y las OSC se ha ido ampliando durante la década de los noventa, logrando así, que la tarea del desarrollo sea concebida más como un ejercicio participativo, y no sólo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo” (Tussie, 2000: 49)⁵. Estrechamente vinculadas con las reformas del BM y del BID, las transformaciones operacionales realizadas en el FMI incorporaron nuevas exigencias dentro de su modalidad de financiamiento, bajo el rótulo de “buen gobierno”, entre ellas nuevas recomendaciones de política vinculadas al fortalecimiento institucional, transparencia administrativa y reforma sectorial a nivel nacional.

También fue en este escenario donde el concepto de “capital social”⁶ comenzó a tener relevancia (Portes, 1999; Katzman, 1999; Bagnasco ...[et al], 2003). Acuñado por Bourdieu (1980), aunque con diversas acepciones en las ciencias sociales, se incorporó a la teoría social americana y al discurso del desarrollo. Se presentó como la panacea para resolver los problemas de la fractura social o de la denominada “governabilidad”, convirtiéndose en una herramienta fundamental de la política local y de los organismos internacionales para compensar la dificultad creciente a la que se enfrentan importantes sectores de la población para reproducirse por medio de los ingresos provenientes de la mercantilización y/o de los aportes redistributivos del Estado.

Así, se pone énfasis en las capacidades socioculturales de la población vulnerable para generar, mantener o reconstruir redes de reciprocidad o asociaciones de intercambio más que en las capacidades para insertarse en el mercado o en la ampliación de la ciudadanía social. Se valoran las instituciones informales con base en la costumbre, las lealtades, el honor, la afinidad más que aquellas que otorgan garantías o derechos, aunque bien pueden éstas servir para disminuir algunas situaciones de vulnerabilidad. La incorporación del capital en este contexto permitiría darle al proceso de “ajuste estructural” un rostro humano.

Ahora bien, luego de constatar el protagonismo de la sociedad civil cabe preguntarse qué se entiende por ella. En el próximo punto se abordará este interrogante.

¿De qué hablamos cuando hablamos de sociedad civil? Rompiendo con una mirada sobre el “deber ser”

Puede asumirse que la sociedad civil es: “una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad *tout court*, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados”⁷ (Portantiero, 2000: 23). Bajo este marco, la sociedad civil representa una dimensión del mundo sociológico de normas, roles, prácticas, relaciones y competencias. Una forma de explicar esta limitación en la amplitud del concepto es distinguiéndolo del mundo de la vida sociocultural que, como categoría más amplia de “lo social”, incluye a la sociedad civil. La sociedad civil se encuentra conformada por diferentes organizaciones (OSC) con diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos, que a la vez están insertas en un contexto determinado

sobre el cual pretenden incidir.

Por otro lado, puede considerarse que la sociedad civil es una “esfera de provisión de bienestar”, con principios diferentes al resto de las esferas y con prácticas diversas de las OSC que la componen, incluso que pueden resultar contradictorias entre sí.

De hecho, como señala Esping-Andersen (1993 y 2000), en una sociedad capitalista, el bienestar es provisto por *distintas fuentes o esferas*: el Estado, el mercado y la familia (luego se sumará el tercer sector/sociedad civil). Cada una de estas fuentes de provisión de bienestar representa un principio distinto de gestión de riesgos. A la vez, el modo de gestionar y distribuir los riesgos sociales entre las esferas establece una enorme diferencia. La combinación diferencial de estas fuentes de bienestar origina lo que Esping-Andersen (1993: 37) denominó “regímenes de bienestar”⁸ (RB). Para este autor, los RB se caracterizaban según el principal criterio de elegibilidad para el acceso a bienes y servicios públicos: ya sea la necesidad (propia del liberal de EE.UU. o Australia), la contribución y asociación a una ocupación o corporación propias del corporativo (Francia o Alemania) o la pertenencia a una comunidad/ciudadanía (regímenes socialdemócratas de los países escandinavos). Se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia y, como elemento residual, las instituciones del “tercer sector” (en adelante “sociedad civil”).

En cuanto a las *fuentes o esferas y sus prácticas de asignación de recursos*, éstas coexisten bajo el predominio de alguna sobre las otras. Cabe destacar que, como señalan Adelantado ...[et al] (1998: 130): i) la separación de esferas es conceptual o analítica; ii) existen complejas relaciones entre esferas, tanto desde el punto de vista histórico como estructural; iii) las esferas no deben entenderse como lugares físicos, sino más bien como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social o “dimensiones” de esta acción; iv) las esferas están cruzadas transversalmente por individuos y grupos así como por diversos ejes de desigualdad existentes. Según Esping-Andersen (2000), en sociedades capitalistas la prioridad es la esfera mercantil. Cada fuente o esfera representa un principio distinto de gestión de riesgos. Para la *familia* el método de asignación predominante es el de la *reciprocidad*. Según Adelantado ...[et al] (1998: 132), esta esfera abarca las actividades que se realizan en las unidades mínimas de co-residencia en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres. “La idea de reciprocidad no implica que represente una cuestión de generosidad (...), puede que represente obligaciones inevitables, una inversión con vistas a una recompensa futura o que se perciba como una obligación de saldar deudas” (Esping-Andersen, 2000: 54).

Por su parte, los *mercados* están gobernados por la *distribución* a través del nexo monetario. Las estructuras de mercado asignan recursos mediante intercambio mercantil, a través del cual las personas venden su fuerza de trabajo y a cambio compran bienes y servicios.

En cambio, el principio de asignación que adopta predominantemente el Estado es el de la *redistribución autorizada*⁹.

Como señala Martínez Franzoni (2005: 33), la combinación mercado-dependencia y cuidado-dependencia es constitutiva de las relaciones de interdependencia en cuyo marco la población lidia con riesgos sociales. “Entonces en las sociedades capitalistas, el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de recursos, pero no la única. Bajo la primacía del mercado todas lo hacen también a través de otras prácticas como las que tienen lugar en la familia o la política pública”.

La esfera estatal tiene el lugar central en la organización de las desigualdades sociales y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales (Adelantado ...[et al], 1998: 134). En este sentido, las políticas sociales son obviamente diseñadas por la esfera estatal, lo que no impide que su formación y contenidos puedan verse y de hecho se vean notoriamente condicionados por la estructura y dinámica de las restantes esferas. Lejos de construir relaciones armónicas y sinérgicas, los RB están hechos o permeados de tensiones y conflictos, porque las prácticas de asignación están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas.

Como se mencionó previamente, según el propio Esping-Andersen (2000: 52), a esta tríada de fuentes de bienestar debe añadirse el “tercer sector”: “las asociaciones voluntarias, o que actúan sin ánimo de lucro. (...) sin embargo en la práctica hay una diferencia empírica. Cuando el papel de estas asociaciones deja de ser meramente marginal es porque están subvencionadas por el Estado, es decir son organismos de asistencia semipúblicos”. No obstante esto, las OSC le impregnan a la provisión del bien/servicio su propia dinámica (condiciones de acceso, de reclamo, valores, etc.). Por lo tanto, el hecho de recibir mayoritariamente fondos estatales no parece ser un elemento para subestimar la participación de esta esfera como tal en los procesos de provisión del bienestar¹⁰.

Según Adelantado ...[et al] (1998: 135): “la lógica de coordinación es comunicativa, pero no debemos olvidar que existen también en ella intereses y que pueden existir relaciones de dominación y desigualdad de poder y recursos. A nuestro juicio no debemos dibujar una concepción *naïf* de una esfera relacional totalmente ‘libre y espontánea’ enfrentada a un Estado y a un mercado tiránicos, aunque evidentemente los potenciales de libertad y el margen para la acción social son más amplios en esta esfera que en las demás”¹¹.

Puede afirmarse que debido a que, en líneas generales, la tríada de bienestar ha sido la más analizada y sólo recientemente se incorporó la sociedad civil, existe una vacancia en estos enfoques respecto de cuál es el principio de asignación de esta esfera. *A priori*, podría decirse que dicho principio está más asociado con la *participación voluntaria y sin el fin de lucro*.

El concepto de “participación voluntaria” no implica necesariamente que la participación tenga carácter *ad honórem*. De hecho, no puede desconocerse que el sector se profesionalizó y una parte de los miembros pasaron a ser rentados al interior de las organizaciones. Más bien lo que se intenta resaltar es que su ingreso-egreso tiene carácter voluntario y no coercitivo¹².

Sin embargo, establecer un conjunto de principios no implica que en el accionar cotidiano de las OSC no se combinen con otros (clientelismo, autoritarismo, discrecionalidad, etc.); sólo se trata de principios rectores que con pretensión analítica intentan delinear elementos propios del funcionamiento de esta esfera¹³. De ninguna forma implica confundir una visión normativa de la sociedad civil (y de sus principios de asignación y actuación) con lo que la sociedad civil termina representando en su diversidad en la práctica política.

Como se apreciará en el siguiente punto, la sociedad civil ha sido caracterizada de diferentes maneras, pero una constante es la visión que destaca su carácter virtuoso, por lo que cabe al menos una mirada crítica sobre dicha visión, así como analizar cuáles han sido las razones y los supuestos de la misma.

La sociedad civil como esfera virtuosa. Razones y supuestos

Es sabido que el discurso sobre la sociedad civil convive frecuentemente con la idea de un “espacio público renovado”. En esta dirección, la esfera de la sociedad civil es considerada como semillero de “escuelas de democracia”, habida cuenta de que en las OSC se pueden aprender las virtudes de la obligación mutua y el sentido de la civilidad (Barber, 2001). Este trabajo parte del supuesto de que *no toda acción de la sociedad civil es una acción en la cual prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia* (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). No se considera la sociedad civil como un cuerpo homogéneo, sino que puede ser tanto fuente de solidaridad y de sentido comunitario, como también estar atravesada por luchas de intereses en su interior donde surgen relaciones clientelares con el Estado o los organismos internacionales, mecanismos poco claros de apropiación de los recursos público-estatales y reproducción de desigualdades económicas y sociales.

De hecho, siguiendo a Bustelo (2000), para el caso de América Latina, la tradición autoritaria-caudillesca permite comprender por qué no necesariamente las relaciones de la sociedad civil son tal como se describen en el plano ético-normativo. Como el autor describe, son reiteradas las apelaciones tales como “ésta es mi fundación”, “mi proyecto”, que parecen apropiaciones patrimoniales de espacios institucionales. También aparecen la dependencia unipersonal con un líder interno o “tutor” externo, la

escasa o nula capacidad para renovar sus autoridades y la frecuente inexistencia de mecanismos democráticos de selección o remoción. En este sentido, como la experiencia histórica demuestra que las organizaciones estatales pueden ser cooptadas por intereses particulares y personales, no existe razón para suponer que esto no podría ocurrir con las OSC. Pueden surgir formas autoritarias en la implementación de proyectos sin la promoción de ciudadanía, donde los propietarios de una propuesta definen sobre los “objetos de intervención” el tratamiento social adecuado. Desde esta postura, Bustelo (2000) sostiene que el individuo desencantado de la política y la democracia encuentra allí, en ese espacio “puro”, su redención, en donde “los otros” son tomados como excusa para su realización personal.

Por estas razones, aquella visión dicotómica que intentó imponerse como parte del discurso hegemónico de la década del noventa y del proceso de “ajuste estructural”, en la que el espacio de la sociedad civil *per se* era visto como un ámbito virtuoso, frente a un espacio estatal ineficiente y corrupto, no resulta útil. Básicamente, no puede desconocerse la diversidad del sector. De hecho, no puede perderse de vista que hablar de sociedad civil implica cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables. Así, es posible encontrar a las OSC desarrollando actividades tan diversas como: i) la defensa y difusión de ciertos valores (fortalecimiento de la democracia, vigencia de los derechos humanos y sociales, preservación del espacio público, defensa del medio ambiente, construcción de ciudadanía, derechos de los consumidores); ii) la producción de servicios (sociales, esparcimiento, deportes, cultura, educación, salud, alimentación, etc.); iii) la expresión de intereses sectoriales (empresariales, sindicales, profesionales); y iv) la capacitación institucional, entre otras tantas funciones posibles.

Como sostiene Cunill Grau (1997: 34): “La diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones (...), no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación”.

Gran parte del discurso virtuoso sobre la sociedad civil se asocia con una visión negativa sobre el Estado y lo político: “Se ha identificado al Estado como sinónimo de corrupción cuando no de ineficiencia, insensibilidad e inoperancia. Por el contrario, la moralidad se traslada ahora “liberada” al campo de una sociedad cuya civilidad, ahora voluntaria, expresa la “nueva” solidaridad individual, fruto de un compromiso personal y directo, implementado en proyectos concretos, no burocráticos y, sobre todo, no políticos” (Bustelo, 2000: 36).

Las OSC *aparecen como “virtuosas”* frente a una oferta estatal caracterizada como ineficiente y corrupta. Esta concepción destaca la dimensión ética-normativa de la sociedad civil, como espacio esencial para desarrollar el valor de la equidad, así como impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Se piensa que este espacio tiene potencial para fortalecer los procesos de democratización al evitar la irrupción del clientelismo, la discrecionalidad y la toma de decisiones sobre la base del cálculo político electoral. “Gran parte de este discurso ha estado también influenciado por referentes valorativos congruentes con los principios de la democracia en su versión republicana: la igualdad y el pluralismo político y la deliberación pública, bajo el trasfondo de la libertad” (Cunill Grau, 1997: 72).

En gran medida, esto suele explicarse con fundamento en el compromiso legal de que la organización destine sus ganancias enteramente a la producción y reproducción de servicios, y en el compromiso ideológico que convierte la dedicación humana en gran parte del sustento de tales organizaciones (a través del trabajo voluntario). Como se mencionó anteriormente, esta descripción

parte de la superposición entre una dimensión ética-normativa con otra de índole topográfica. Dentro de lo que se engloba como sociedad civil, se pueden encontrar innumerables valores y prácticas, al igual que al interior de una misma organización y al interior del propio Estado.

Otra de las supuestas ventajas de las OSC suele estar asociada a una dimensión más económica. Se asume que existe una *relación costo-beneficio óptima en la provisión de servicios sociales a cargo de estas organizaciones*, ya que al estar cerca de los receptores y de su contexto, conocerían mejor las necesidades del lugar y de la población, controlarían mejor las filtraciones y harían más eficiente la política. Además, al estar dispuestas a cooperar con trabajo voluntario, se generaría un mecanismo para “ahorrar” en recursos humanos que desarrollen las políticas, generando un costo más bajo que el de la provisión de los servicios por parte del Estado.

Finalmente, se pueden identificar como ventajas comparativas de la sociedad civil la *pluralidad y flexibilidad de la oferta de servicios sociales*. Frente a la provisión monopólica y estandarizada del Estado, estas organizaciones ofrecerían la posibilidad de desarrollar el principio de competencia, que conduciría a mejorar su eficiencia en la medida en que los usuarios podrían comparar la provisión que brindan estas entre sí y en relación con las agencias del Estado¹⁴.

Sin embargo, fácticamente, a pesar de que muchas de estas políticas han sido exitosas, la experiencia y la literatura reconocen algunas *debilidades y desafíos* que no pueden perderse de vista. En primer lugar, la crisis de recursos internacionales condujo a las organizaciones a un *mayor nivel de dependencia en su relación con el Estado, sobre todo en el nivel nacional*. Esta situación transformó a las OSC en actores sujetos a los vaivenes políticos que, en muchas ocasiones, se alteraron producto de las internas político-partidarias. Así, surgió una importante dificultad para dar sustentabilidad a emprendimientos y mantener la estabilidad de los fondos percibidos. Esto se ve acrecentado en Argentina porque llamativamente (a diferencia de los casos de Chile y de Brasil) las OSC tienen escaso nivel de vinculación con los poderes legislativos nacionales o provinciales y, consecuentemente, la relación con el Estado pasa exclusivamente por el Poder Ejecutivo Nacional, desde donde suelen derivarse los fondos. A su vez, en Argentina, el nivel de relación entre las OSC y las empresas o fundaciones empresarias es muy bajo en comparación con otras experiencias latinoamericanas, agravando aún más la dependencia del financiamiento estatal. Por su parte, las organizaciones vinculadas con la Iglesia Católica parecieron tener asegurado un mayor nivel de continuidad de los programas.

Las inestables condiciones del financiamiento obligaron a las OSC a desarrollar un importante margen de flexibilidad para responder a las cambiantes “*modas*” de *financiamiento* por parte del Estado y/o de los organismos internacionales. Esta situación deja a las organizaciones muy vulnerables a la construcción “externa” de agendas, al generar en numerosas ocasiones un proceso de debilitamiento de las motivaciones que dieron origen a la propia organización.

En segundo lugar, suele existir una *competencia entre las “superfundaciones” y las OSC de menor dimensión*, muchas veces asociadas a la obtención de recursos económicos y reconocimiento público y mediático. Las primeras tienen mayor capacidad técnica y contactos para lograr una evaluación positiva de sus proyectos en detrimento de las instituciones medianas y pequeñas. A su vez, el acceso diferencial a la información posiciona en diferentes puntos de partida a las organizaciones¹⁵.

También en numerosos casos, representantes de la política partidaria, actuales y ex funcionarios públicos, han generado las conocidas entidades “fantasmas”, en las que no quedan claras las delimitaciones entre la agrupación política y la OSC. De esta manera, acceden a cuantiosos recursos económicos y se instalan en el centro de la escena pública a través de la provisión de servicios sociales, que a la vez intenta capitalizarse como un mecanismo de construcción de legitimidad.

Asimismo, y a pesar del carácter “federal” de la Argentina, la distancia geográfica del centro de decisión pública nacional agudiza los efectos negativos de la falta de información e implica desafíos no sólo para las OSC, sino también en muchos casos para el propio gobierno provincial/municipal, donde “aterrizan” políticas desde el nivel nacional.

Es importante recordar que en diversas ocasiones, el *Estado desarrolló mecanismos de cooptación de OSC a través de una distribución diferencial de los recursos*. Para las organizaciones que no están relacionadas directamente con el Estado, el acceso a los programas o a la información puede resultar meramente fortuito, por algún contacto que pueda tener un miembro de la institución o por la ampliación de carriles informales.

Así también, al no tener el mismo rol social ni la entidad de los partidos políticos, cabe preguntarse hasta qué punto estas OSC resultan representativas o tienen esta pretensión. La propia entidad de las OSC y la relación que en muchos casos entabla con el Estado, pone en juego en algunas ocasiones la propia credibilidad pública de estas instituciones como espacios “alternativos” e inmunes a los vicios de la “política tradicional”. Tal vez uno de los ejemplos más significativos en esta dirección lo representa lo acontecido con el trueque, que luego de años de surgimiento como alternativa autoorganizada desde la sociedad civil, se vio atravesado por reiteradas crisis, sufriendo los mismos problemas que muchas instituciones tradicionales, hasta terminar en la casi extinción de la actividad.

Luego, existen desafíos en torno a la posibilidad de *conciliar la autoorganización social con la tendencia a la mercantilización*, el estímulo a la *profesionalización* de las vías de captación de recursos económicos y humanos, y los mayores procesos de *burocratización de las propias OSC*. En este sentido, el cambio de escala y la formalización que exige la relación con el Estado y los organismos internacionales (y el propio sector privado) al imponer requisitos administrativos y legales, implican una creciente transformación por parte de las organizaciones e incluso la puesta en jaque de los principios más asociados a la participación y el voluntarismo. Es importante recordar que el Estado les exige a las OSC a las que se les transfiere dinero, por ejemplo, que tengan al día la contabilidad, el balance y que obtengan la personería jurídica para participar en la implementación de programas. Esto resulta de vital importancia por la cantidad de OSC no regularizadas, o aquellas que “disfrazan” otro tipo de finalidades distantes del fin no lucrativo.

Finalmente, cabe mencionar que en muchas ocasiones *se transfieren responsabilidades a las OSC sin recursos (o con escasos) o sin capacidades*. En este sentido, se corre el riesgo de transferir sólo responsabilidades y no aumentar la capacidad de gestión de dichas organizaciones. Esto implica una contradicción: por un lado, la supuesta voluntad política de que estas organizaciones lleven adelante una determinada política, y por otro, la carencia de mecanismos para implementarla eficaz/eficientemente.

En cualquier caso, es evidente que existe una visión crítica hacia la política institucional que implica plantear desde la sociedad civil una relación de autonomía relativa con el Estado. Relativa en tanto y en cuanto en algunas oportunidades el logro de sus objetivos institucionales parece estar posibilitado por la mediación con el Estado. Claramente, el accionar de las OSC no se agota en el sistema político ni tampoco lo privilegia, pero no se puede desconocer que hay valores, reivindicaciones, modos de actuar propios de este ámbito que han pasado a formar parte de la escena pública, y en algunos casos también de la agenda estatal. Organizaciones de diversa índole han comenzado a promover acciones e iniciativas de alto contenido simbólico y político frente a los diversos poderes estatales con el objeto de desplazar el eje del debate (Svampa y Pereyra, 2005: 361). Pero, a la vez, estas demandas son irreductibles a ese ámbito y atraviesan diferentes áreas de producción social para emerger nuevamente en otros sectores de la sociedad, fuera de los canales de representación. De esta forma, “las reivindicaciones se presentan como negociables y como no negociables a la vez, de manera tal que no quedan integrables en ese ámbito político-institucional y, a pesar de tener expresión a nivel político, puedan salvaguardar su autonomía como fuerzas sociales” (Touraine, 1997: 23).

De nuestra parte, no abonamos una visión apolítica de la sociedad civil. Es cierto que la sociedad civil y particularmente las OSC se diferencian de los partidos en tanto *a priori* no aspiran a ocupar el poder en el Estado. Ahora bien, el papel político de la sociedad civil no está relacionado necesariamente con el control o la conquista del poder del Estado, pero sí con su actividad dirigida a

instalar temas en la agenda pública, mediática y estatal (McCarthy ...[et al], 1999). Esto se vincula con la posibilidad que tiene la sociedad civil de influir en la arena política como actor colectivo que participa en la propia definición del problema a ser abordado, en el diseño de la política estatal y, en algunos casos, en la implementación y evaluación de la misma. Existiría, pues, una dimensión política en el espacio de la sociedad civil (Arditi, 1995). Por esa razón, el análisis que sostiene que lo político pierde centralidad descansa en un error de categorías, producto de la asimilación de lo político exclusivamente a las instituciones del Estado.

El circuito político-partidario sigue vigente, aunque en un escenario más vasto en el que la dimensión transnacional rebasa cada vez más el espacio nacional y aparecen otros ámbitos políticos como los de los movimientos sociales (Beck, 1999).

Conclusiones

Existe un marco construido desde la teoría y la *praxis*, a partir del cual la sociedad civil fue presentada, sobre todo discursivamente, como un *espacio diferente y ajeno a las instituciones tradicionales de la democracia* (partidos políticos, sindicatos, entre otros). La sociedad civil, *en tanto una de las esferas de provisión de bienestar*, se identificó como un conjunto de actores colectivos que intentan reagrupar diferentes demandas sociales para constituirse en espacios donde resulte posible el logro de una ciudadanía activa y el desarrollo y aprendizaje de los valores de la democracia. Construyeron su base de legitimidad al mostrarse diferentes de la lógica de otras esferas (la del mercado, de la familia y del Estado). Se presentaron como distanciados de toda identificación partidista, aunque esto no excluye los vínculos que tejieron con los partidos políticos, especialmente cuando algunas de las OSC procuraron financiamiento estatal y tuvieron influencia en la agenda de las políticas estatales, o cuando fueron en sí mismas “brazos sociales” de actuales o de ex funcionarios públicos.

Más allá de su condición no estatal que convierte a las OSC en un espacio aparentemente *per se* virtuoso, gran parte de las ventajas de esta esfera han estado relacionadas con el desarrollo de algunas capacidades (eficacia/eficiencia y transparencia), con el tecnicismo y la creciente profesionalización, su funcionalidad para saldar problemas de sub ejecución presupuestaria del gobierno, los requerimientos por parte de organismos de asistencia crediticia, el clima de época afín a la participación de la sociedad civil, entre otros elementos.

También la sociedad civil ha sido útil a la hora de subsanar los desafíos del Estado en materia de construcción de legitimidad. Por ejemplo, en Argentina ayudó a evitar el “caos” social ante uno de los momentos de manifestación más aguda de la crisis, al punto tal que, si bien el aporte real no fue tan significativo, discursivamente desde el gobierno se lo quiso mostrar como tal. De hecho, hubo reiterados ejemplos que dieron cuenta de la falta de capacidades o de ideas por parte de las OSC para plantear propuestas que superasen o al menos igualasen las planteadas por el propio Estado en términos de generar un verdadero salto de contenido. De todas formas, no es un dato menor que desde la propia esfera estatal se plantee la necesidad de contar con las OSC como espacios de propuestas y, más aún, de su concurso para su implementación.

Frente al interrogante acerca de la *dimensión política de la sociedad civil* se ha podido apreciar que coexisten dos visiones. Por un lado, una visión que al considerar la interacción con el Estado como el “momento político” de la sociedad civil, lo político adquiere una visión restringida y una connotación negativa, a la vez que posibilita que en gran medida las acciones de la sociedad civil puedan ser legitimadas en virtud de este carácter antipolítico. Desde otra mirada, el “momento político” no debe verse reducido a la mera actuación en el Estado y en las instituciones tradicionales de la democracia. Esta visión ampliada de lo político implica pensar que las críticas al accionar de los aparatos estatales y sus agencias son capaces de ir acompañadas por la actividad política en tanto *praxis* transformadora que descentra el campo de lo político, abarcando, entre otros espacios, el de la sociedad civil. Todo esto implica pensar en el *carácter polifónico de lo político*; tanto por la multiplicación de voces capaces de hablar políticamente como por la proliferación de espacios que descentran el campo

político. Entre otras cosas, implica romper con la visión que considera al Estado como la esfera de lo político y, por oposición, el resto, lo de lo no político.

En suma, acá se ha asumido que no es posible un excesivo entusiasmo ni una visión acrítica de las capacidades y potencialidades de la sociedad civil. Menos aún en lo que refiere a la posibilidad de que la sociedad civil asuma funciones que antes eran propias del Estado, sobre todo si esto implica introducir responsabilidad social a costa de diluir la responsabilidad estatal o legitimar las omisiones estatales. Por lo tanto, se considera que no es posible definir la sociedad civil (ni sus OSC) en términos topológicos y de orientación ética normativa en forma simultánea. No toda acción de la sociedad civil es una acción en la que prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia.

Notas

¹ La popularidad de esta expresión alcanzó los niveles más altos en el plano mundial tras la legalización en Polonia del Movimiento Solidaridad en 1980, sus luchas de 1981 y 1982 y su ilegalización en este último año, cuando las cadenas de televisión dieron máxima visibilidad a estas protestas. Luego, su popularidad resurgió con la caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior disolución de la Unión Soviética (1991).

² Como señalan Kymlicka y Norman (1997), la dimensión activa de la ciudadanía fue sostenida desde otras perspectivas, entre las cuales caben mencionar: i) ciertos sectores de la Izquierda que promueven la democratización del EB y, más en general, la dispersión del poder estatal en una serie de instituciones democráticas locales, asambleas regionales; ii) el Republicanismo Cívico, forma extrema de democracia participativa principalmente inspirada en Maquiavelo y Rousseau, que se diferencian de la Izquierda y del resto de los participacionistas cívicos por su énfasis en el valor intrínseco de la actividad política para los propios participantes.

³ Como señala Mato (2004: 74) no puede soslayarse que estos organismos son actores principales en el financiamiento de las políticas públicas. También existen otras organizaciones que promovieron programas de “fortalecimiento de la sociedad civil” en la región. Entre ellos se pueden mencionar: la Fundación Ford de Estados Unidos, la Fundación Friedrich Ebert de Alemania y varias organizaciones gubernamentales o para-gubernamentales de los Estados Unidos, como por ejemplo la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA), United States Agency for International Development (USAID) y National Democratic Institute (NDI), así como el National Republic Institute (NRI). Estos dos últimos manejando fondos asignados por el Congreso de ese país, a través del National Endowment for Democracy (NED).

⁴ Según Naishtat (2005: 416), “El término *governabilidad* apunta a la capacidad del brazo ejecutivo del gobierno y más ampliamente al gobierno en su totalidad en vistas de alcanzar decisiones políticas que sean legítimas y que no violen las reglas establecidas por el juego democrático (...). La *gobernanza* no califica una relación jerárquica entre un centro de poder explícito y unidades subordinadas (...); reenvía a las regulaciones tácitas o explícitas que permiten la reproducción de un conjunto sistémico”.

⁵ Para un mayor desarrollo del esquema de relaciones entre los organismos económicos internacionales y la sociedad civil, *cfr.* Tussie (2000), Driscoll ...[et al] (2004).

⁶ Bourdieu (1980: 25) lo definió como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”. Su tratamiento del concepto es instrumental y se concentra en los beneficios que reciben los individuos en virtud de su participación en grupos y en la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear ese recurso.

⁷ La sociedad civil queda así diferenciada no sólo del Estado, sino también del mercado capitalista. Se trata de un concepto postmarxista en tanto no se sostiene la identificación que hace Marx de sociedad

civil con sociedad burguesa. Tampoco se apela aquí a la concepción liberal clásica de la sociedad civil en tanto pluralidad atomística de intereses económicos y privados.

⁸ Más allá de la tipología construida por Esping-Andersen (1993), cabe destacar la redefinición de los mismos que realiza Martínez Franzoni (2005), para el caso de América Latina, diferenciando entre: i) *Régimen de bienestar estatal de proveedor único*: en estos países el Estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales, como en Uruguay y Costa Rica. Ambos países son considerados excepciones en materia de condiciones de vida y perfil del Estado y sus reformas. Este régimen arroja la menor desigualdad de la región; ii) *Régimen de bienestar liberal de proveedor único*: estos países han experimentado un desplazamiento acelerado desde el Estado hacia la prestación privada de servicios en salud, educación y pensiones. Los ejemplos son Chile, Argentina y México. Este régimen arroja una desigualdad socioeconómica alta; iii) *Régimen de bienestar informal de doble proveedor*: para alcanzar niveles mínimos de ingresos, las mujeres alcanzan niveles muy altos de participación laboral y de familias con doble proveedor, a partir de una alta proporción de trabajo informal a través del autoempleo. Las mujeres continúan siendo las principales cuidadoras, debido a las altas demandas que enfrentan, por las altas tasas de fecundidad y la escasa inversión social. El Estado ha tenido escasa presencia. Este régimen arroja niveles de desigualdad socioeconómica extrema. Se trata de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En síntesis, el régimen estatal de proveedor único tiene grados de “desmercantilización” que son mayores que en los restantes RB. En el régimen liberal de proveedor único la “desmercantilización” se dirige selectivamente a los sectores de menores ingresos. El régimen informal de doble proveedor tiene muy bajo grado de “desfamiliarización” (la familia absorbe la mayor parte de la producción de bienestar).

⁹ La idea de redistribución autorizada podría asimilarse con el concepto de estatidad (Oslak, 1997), como conjunto de atributos que van conformando el Estado (tanto como relación social como aparato institucional). La estatidad supone: i) capacidad de externalizar el poder, es decir, obtener reconocimiento como unidad soberana; ii) capacidad de institucionalizar su autoridad, es decir, lograr el monopolio sobre los medios de coerción a nivel interno; iii) capacidad de diferenciar su control a través de un conjunto de instituciones con legitimidad para extraer recursos de la sociedad; iv) capacidad de internalizar una identidad colectiva a través de la emisión de símbolos patrios que refuercen la pertenencia, solidaridad social y permitan el control ideológico como mecanismo de dominación.

¹⁰ Buriyovich y Pautassi (2006) realizaron un análisis del rol de las OSC como empleadoras en el sector salud en Córdoba, donde las autoras, en función de la organización del sector salud en Argentina, dividido históricamente en tres subsectores (público, obras sociales y privado) incorporan un cuarto sector (social) como proveedor del bienestar.

¹¹ Los autores en referencia dentro de esta esfera distinguen una *subesfera asociativa* y una *subesfera comunitaria* que, lejos de actuar como compartimentos estancos, en muchos casos incluso se superponen. La *subesfera asociativa* comprende las asociaciones con un cierto grado de institucionalización y los movimientos sociales, pero no aquellos que luchan por el excedente económico en el ámbito de las relaciones laborales, sino a toda la diversidad de formas organizativas alrededor de género, edad, etnia, pacifismo, ecologismo, que tienen diversa capacidad de organización y de poder. La subesfera asociativa actúa como un filtro de los intereses y de las aspiraciones de los agentes sociales, ya que canaliza demandas y delimita los contornos de las acciones colectivas y de las presiones de los distintos agentes sobre las demandas. La *subesfera comunitaria* tiene como núcleo el sentimiento de pertenencia o vínculo con una comunidad. Se incluyen aquí acciones ligadas a vínculos intracomunitarios de muy diverso signo (vecindad, de amistad) y que pueden proveer también cuidados o prestaciones relevantes para estudiar las políticas sociales, al igual que ocurría con la esfera doméstica.

¹² La definición de Donahue (1991: 32) puede sintetizar algunas de las características de esta modalidad sin que implique caer en una definición ética-normativa: “implica que la gente actúa en interés de otros, sin compensación y sin coerción, animada ya sea por la tradición, ya sea por un sentido del deber familiar, social o religioso, o bien por simple empatía, por el mismo placer del trabajo o por la emoción que brinda el poder implícito para la propia magnanimidad. Si bien los participantes de una cultura voluntarista pueden imaginar los beneficios que recibirán a su turno, no mantienen por otro lado, una contabilidad precisa, no esperan reciprocidad por cada transacción”.

¹³ Esta construcción se apoya en las premisas metodológicas provenientes de la sociología interpretativa de corte weberiano. Desde ese punto de vista, la tarea fundamental de investigación se enfoca en comprender la acción social para explicarla en su desarrollo y efectos (Weber, 1987: 5). Con ese fin, el investigador se aboca a la tarea de elaborar herramientas heurísticas denominadas “tipos ideales”. El instrumento analítico se caracteriza por proponerse la construcción de un juicio de atribución, es decir, de un concepto-modelo que permite realizar imputaciones causales plausibles en términos de la conexión entre motivos y sentidos subjetivos. Para una cabal comprensión de su potencial como herramienta interpretativa, es necesario destacar que se presentan como un cuadro no contradictorio, siendo ideales en un sentido puramente lógico, y no referidos a algún “deber ser”. Si bien no son hipótesis en sentido estricto, señalan el camino para la formación de hipótesis proponiendo medios expresivos unívocos para la representación de la realidad, en tanto que bajo el modelo de conceptos límites útiles para esclarecer los elementos centrales de la realidad empírica.

¹⁴ Esto resulta similar a la justificación del proceso de privatizaciones, con la salvedad de que en el caso del mercado los “compradores” pueden entrar y salir por libre elección. Por el contrario, en los servicios sociales que suelen proveer las OSC, los receptores no siempre tienen opción de elegir con qué servicio se quedan.

¹⁵ Esta situación generó un alto nivel de competencia por la captación de los escasos recursos, al punto de que algunos de los integrantes de las OSC comenzaron a reclamar la creación de sistemas de evaluación y control estandarizados y de carácter público.

Bibliografía

- Adelantado, J.; Noguera, J. A.; Rambla, X.; y Sáez, L. (1998), “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, México, pp. 123-156.
- Arcidiácono, P. (2003), “Reconstrucción de las identidades y resurgimiento de lo político: la alternativa de los nuevos movimientos sociales”, en *Globalización y nuevas ciudadanías*, M. C. Reigadas y C. Cullen (comps.), Mar del Plata, Ediciones Suárez.
- _____ (2011), Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, mimeo. Tesis de Doctorado.
- Arditi, B. (1995), “La política después de la política”, en *Actores sociales y demandas urbanas*, S. Bolos (coord.), México, Plaza y Valdés; Universidad Iberoamericana.
- Bagnasco, A.; Piselli, F.; y Triglia, C. (2003), *El capital social: instrucciones de uso*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Barber, B. (2001), *Un lugar para todos: cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Buenos Aires, Paidós.
- Beck, U. (1999), *La invención de lo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1980), “Le capital social: notes provisoires”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 31, Paris, pp. 2-3.

- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Burijovich, J. y Pautassi, L. (2006), “Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo”, en *Mujer y empleo: la reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, M. Rico y F. Marco (coords.), Buenos Aires, CEPAL, Siglo XXI.
- Bustelo Graffigna, E. (2000), “El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales”, en *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*, M. C. Reigadas y C. Cullen (comps.), Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Cohen, J. L. y Arato, A. (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cunill Grau, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- Donahue, J. D. (1991), *La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Driscoll, R.; Christiansen, K. y Jenks, S. (2004), *An Overview of NGO Participation in PRSPs*, London, ODI Consultation for CARE International.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- _____ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- _____ (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Katzman, R. (1999), *Activos y estructura de oportunidades*, Montevideo, PNUD, CEPAL.
- Keane, J. (1988), “Despotism and Democracy”, en *Civil Society and the State*, London, Verso.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997), “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Ágora: Cuadernos de Estudios Políticos*, N° 7, Buenos Aires, pp. 5-42.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentative*, Paris, Flammarion.
- Mato, D. (coord.) (2004), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Martínez Franzoni, J. (2005), “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 4 N° 2, San José.
- McCarthy, J. D.; Smith, J.; y Zald, M. N. (1999), “El acceso a la agenda pública y a la agenda de gobierno: medios de comunicación y sistema electoral”, en *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, D. McAdam; J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), Madrid, Ediciones Istmo.
- Naishtat, F. (2005), “Argentina en la víspera de diciembre 2001: la reificación simbólica de la gobernanza y el desencantamiento de la democracia representativa”, en *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- O’Donnell, G. (1997), “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, G. O’Donnell, Buenos Aires, Paidós.
- Offe, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Oszlak, O. (1997), *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta.
- Portantiero, J. C. (2000), *El tiempo de la política: construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Portes, A. (1999), “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”, en *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, J. Carpio e I. Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; SIEMPRO; FLACSO.

- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005), “La política de los movimientos piqueteros”, en *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- Touraine, Alain (1997), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, D. (2000), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO; Temas Grupo Editorial.
- Weber, M. (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wolfe, A. (1992), “Three Paths to Development: Market, State and Civil Society”, paper presented at the First International Meeting of NGOs and the United Nations Systems Agencies “Development, International Cooperation and the NGOs”, PNUD, Rio de Janeiro, March 6-9.

¿Competitividad para qué? Análisis de la relación entre competitividad y desarrollo humano en México

Jorge Alberto Ordóñez Tovar

Introducción

México, al igual que la mayoría de los países en el mundo, presenta diversos grados de desarrollo hacia el interior de su territorio, realidad que, sin duda, está relacionada con un sinfín de aspectos (sociales, culturales, políticos, económicos, etc.) que caracterizan el proceso de desarrollo como un fenómeno multidimensional y complejo (Fontela Montes y Guzmán, 2003; Guzmán Cuevas y Romero Luna, 2008; PNUD, 2009; Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Desde los 80, México ha venido haciendo cambios significativos en su política económica y social (Moreno Pérez, 2008; Ocampo, 2005; Vázquez Sánchez, 2005) -siguiendo la receta del denominado Consenso de Washington-, aunque los resultados del modelo implementado no han sido los esperados: un gran porcentaje de la población vive en la pobreza y los niveles de desigualdad son evidentes en la sociedad. Por ello es necesario que en el diseño de las políticas públicas se consideren los aspectos más relevantes para impulsar el desarrollo humano, el cual se compone de dos áreas vitales: la económica y la social.

En este artículo se analiza la relación entre competitividad y desarrollo humano en los estados de México. La competitividad se estructura a partir de la construcción de un índice con tres variables: inversión extranjera directa per cápita, captación de la banca comercial (ahorro) y productividad laboral; mientras que el desarrollo humano se expresa por el índice de desarrollo humano sin su componente de ingreso.

Diversas instituciones y organismos elaboran reportes para medir la competitividad (World Economic Forum, Institute for the Management of Development, Instituto Mexicano para la Competitividad, Tecnológico de Monterrey) y el desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); sin embargo, en ninguno de los casos estas dos dimensiones se relacionan de una manera diferenciada, sino que se presentan de forma integrada¹.

Por lo anterior, el aporte que se pretende hacer es el estudio por separado de las dimensiones de competitividad y desarrollo humano, así como el análisis de dichas dimensiones a partir de un número reducido de variables que pueden explicar gran parte de la relación existente entre ellas. Lo anterior constituye una base sólida para generar un marco de referencia de fácil interpretación y que oriente a los tomadores de decisiones sobre los aspectos clave a tomar en cuenta para impulsar el desarrollo humano en las regiones de México.

La investigación se ha estructurado de tal manera que en la primera sección se revisan algunas de las teorías de competitividad y desarrollo humano, con la finalidad de establecer un sustento teórico. En segundo lugar se realiza un análisis socio-económico de las regiones (estados) de México con el objetivo de evidenciar las grandes diferencias regionales que existen en el país, y mostrar que si bien podrían atribuirse a aspectos tales como la evolución del proceso de desarrollo territorial del país, la dotación de diversos recursos en las regiones y la lucha de las fuerzas internas² (Portes, 2006), ellas son también efecto de la intervención pública a nivel regional. Con esto se busca poner de manifiesto la importancia que tiene el Estado a la hora de promover el desarrollo de la sociedad a través de la aplicación de diversos instrumentos públicos, justificando así la importancia de mejorar los procesos de diseño de las políticas públicas encaminadas a propiciar el desarrollo humano. En la tercera parte se muestra la metodología de trabajo seguida en este estudio. Los resultados obtenidos se exponen en la cuarta sección. Se concluye en la quinta parte con algunos comentarios finales.

1. Competitividad, desarrollo y bienestar: elementos conceptuales

Competitividad

El concepto de competitividad se gestó en el ámbito empresarial desde mediados del siglo XX. Surgió como un enfoque microeconómico referido a la capacidad de las empresas para ser exitosas comercializando sus productos. Dicha concepción aludía a la competencia que existía entre empresas para ganar participaciones o segmentos de mercado, por lo que se puede decir que era un esquema que permitía establecer qué empresa era la mejor, comparando los niveles de ventas y rentabilidad, reflejo de su capacidad para satisfacer las demandas de sus clientes (Alonso, 2007).

Esta idea de competitividad se ha mantenido a lo largo del tiempo, sin embargo, ha surgido un enfoque más amplio que la vincula no solamente con las empresas de manera individual, sino también con los ámbitos industrial y nacional. A nivel nacional se pueden distinguir varios enfoques, aunque aparentemente no existe un consenso sobre cómo definirla (Fagerberg, 1988; Krugman, 1994; Lall, 2001; Oughton, 1997; Rozas y Sánchez, 2004). Algunos autores la relacionan con el comercio exterior, es decir, con el comportamiento de las exportaciones e importaciones, definición acorde con la concepción de la competitividad en el ámbito empresarial y que guarda relación con la productividad del trabajo y, por ende, con las relaciones que se generan entre todos los agentes económicos involucrados en la producción de un bien o servicio (Guerrero, 1995; Krugman, 1994; Krugman y Venables, 1995); otros autores y sobre todo organismos internacionales (CEPAL y OCDE)³, la relacionan con la manera en la que el sector exterior (el acceder a mercados internacionales) apoya la consecución de los objetivos últimos de crecimiento y bienestar dentro de un país o región; mientras que existen quienes la vinculan con la eficacia de la economía y con su productividad, más relacionado a aquellas condiciones o factores que permiten a una economía ser competitiva y que se relacionan con los factores de producción tradicionales y otros aspectos del entorno (Alonso, 2007; Hounie ...[et al], 1999; Porter, 1991 y 1998; Kao ...[et al], 2008).

Por su parte, la CEPAL interpreta la competitividad nacional como aquella capacidad con la que cuenta un país que le permite incrementar o mantener su participación en mercados internacionales, lo que se traduce a su vez en un aumento del nivel de vida de la población (Hounie ...[et al], 1999). Para la OCDE, la competitividad es el grado en el cual un país puede, bajo condiciones de libre mercado, producir bienes y servicios que superen los requerimientos de los mercados internacionales, mientras que simultáneamente se mantienen y se expanden los ingresos reales de sus ciudadanos en el largo plazo (Sobrino, 2005). Para el Instituto para la Administración del Desarrollo (IMD, por sus siglas en inglés), la competitividad se refiere a cómo una nación crea y mantiene las condiciones necesarias para que sus empresas puedan ser competitivas. Por su parte, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) la define como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país (Schwab, 2009). Como puede observarse, las definiciones no son las mismas, pero comparten la idea de la creación de condiciones que propicien el mejoramiento de la prosperidad de un país (Hounie ...[et al], 1999; Kao ...[et al], 2008) y la conexión que existe entre el desempeño empresarial y la competitividad a nivel nacional (Sobrino, 2005; Porter, 1991 y 1998).

Uno de los autores contemporáneos más representativos de este tema es Michael E. Porter, quien a partir de la publicación de su obra “La ventaja competitiva de las naciones” (1991), sentó las bases para analizar y comprender mejor los determinantes de la competitividad. Su enfoque es a nivel empresarial, ya que solamente podrá existir una nación competitiva si sus industrias son competitivas. Ello ocurriría cuando, al incursionar en los mercados internacionales, las empresas logren obtener ventajas respecto a sus competidores extranjeros y con ello desarrollar y mejorar sus productos y procesos y, por ende, su productividad. De allí que su enfoque sea sobre las empresas y el papel que éstas juegan en el entramado de la competitividad nacional (Doryan ...[et al], 1999; Porter, 1991 y 1998; Prats i Català, 2005).

Como se puede observar, el eje central de su argumentación es la productividad, concepto que para otros autores, como Krugman (1994) o Srinivasan (2005), representa igualmente el eje toral de la competitividad. Para Porter, la productividad lleva a mejoras en la producción que se traducen en mayores ventas a un mejor precio, y que llega a manifestarse en los gobiernos en mayores ingresos como resultado de los impuestos. Se tiene entonces que si se desarrolla o mejora la productividad a nivel empresarial, se detona un ciclo que permite a un país incrementar su nivel de competitividad; con la salvedad de que este ciclo no llegará a todos los sectores de la economía, debido a que el éxito de unos sectores afectará el desarrollo de otros transformando la base productiva y el acceso a recursos (Esteban García y Coll Serrano, 2003; Porter, 1991).

En la opinión de Porter, el gobierno tiene la capacidad de influir en la ventaja competitiva nacional; sin embargo, dada su naturaleza pública y los objetivos que persigue (que son públicos y no privados), no cuenta con la capacidad (o alineación ideológica) para entenderse mejor que el propio sector privado con el mercado, además de que sus decisiones serán de carácter político y no irán necesariamente encaminadas a propiciar la eficiencia económica, por lo que su labor deberá estar circunscrita a estimular las condiciones de dichos determinantes a través de la estructura institucional, que ofrece insumos a las empresas (Porter, 1991; Sobrino, 2005).

En sus trabajos, Porter otorga gran relevancia a los factores geográficos en la generación de ventajas competitivas. A pesar de que en algún momento de la historia con el auge de la globalización (sistemas de transporte, telecomunicaciones, apertura comercial y sistemas financieros internacionales) se pensó que los factores geográficos perderían relevancia, algunos otros aspectos demostraron ser determinantes para propiciar ventajas competitivas: mano de obra especializada, redes de investigación e innovación, redes de proveedores, sofisticación de los clientes y arreglos institucionales. Lo anterior es la razón por la que las operaciones empresariales de las regiones más competitivas, a pesar de la globalización, se concentran en un mismo lugar y presentan efectos de especialización sectorial⁴ (Doryan ...[et al], 1999; Kay, Villalba y Fernández, 2006; Macías Macías, 2004; Porter, 1991 y 1998; Rodríguez-Clare, 2005).

Además de la teoría sobre competitividad de Porter, existen otras aproximaciones al tema que resultan interesantes. Tal es el caso del concepto de “competitividad sistémica” que ha impulsado el Instituto Alemán de Desarrollo, que también considera que los esfuerzos para incrementar la competitividad se deben realizar al nivel de las empresas pero que incluye los requerimientos del entorno institucional, dado que el comportamiento de las empresas se ve afectado tanto por el mercado como por las condiciones institucionales prevaletentes (Esser, Hillebrand y Messner, 1996).

Aunque este modelo reconoce el papel del mercado como catalizador de la competitividad, sus autores también consideran que deben existir ciertas condiciones nacionales para que las empresas puedan ser competitivas, y esto no es sino el reconocimiento de que, a nivel nacional, la competitividad importa. Para el caso de una empresa, el hecho de que ésta no sea competitiva representa su cierre o bancarrota; en cambio, si una nación no es competitiva, las consecuencias se sentirán en el nivel de bienestar de sus ciudadanos, por lo que se deben comprender los determinantes de la competitividad a nivel nacional y establecer las condiciones pertinentes para que dichos determinantes se desarrollen de manera satisfactoria (Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer, 1998).

La aplicación de un análisis “sistémico” al concepto de competitividad resulta de gran relevancia, puesto que, dada la diversidad de elementos con los que tiene que ver, la “mezcla” de factores que cada nación o región aplique no será igual a la de otras⁵. Cabe destacar que ninguno de los modelos refiere al óptimo en sus factores o niveles, sino más bien a un conjunto de condiciones que se presentan y que propician el desarrollo de la competitividad (Quiroz Cuenca, 2003).

El papel del Estado en la competitividad

El papel del Estado como promotor y gestor de condiciones (contexto y estructura institucional) que propicien un ambiente de competitividad es fundamental, ya que cuenta con recursos, capacidades y

atribuciones que ningún otro actor nacional tiene. La influencia que es capaz de generar sobre la competitividad puede ser directa -al afectar las condiciones de la producción- o indirecta -a través de la formulación de la política económica e industrial- (Prats i Català, 2005; Sobrino, 2005; Srinivasan, 2005; Walton, 2010).

A lo largo de la historia, distintas corrientes proponen determinados grados de intervención estatal en el desarrollo de la economía. Por un lado, están las que propugnan dejar que el mercado regule y equilibre la economía de las naciones. Por otro, las que aceptan que el mercado y las instituciones tienen fallas y, por lo tanto, es necesaria la intervención estatal para corregirlas, pero sin beneficiar a ninguna actividad económica en particular. Asimismo, existe otra corriente en la que se favorecen las intervenciones estatales, pero a diferencia de la anterior, éstas se realizan de forma selectiva (Lall, 2001).

Las propuestas de Porter están encaminadas a dejar que el mercado regule la economía, de manera que la labor del Estado estaría enfocada a propiciar mejores condiciones para que el mercado opere. Lo anterior tiene consecuencias claras en la función de los gobiernos, puesto que se hace necesario asegurar la estabilidad macroeconómica, la calidad y eficiencia de los factores de producción (mano de obra preparada, infraestructura, información) y la presencia de instituciones sólidas, pero también de reglas e incentivos microeconómicos que rijan la competencia y que fomenten el crecimiento de la productividad (competencia interna, sistema fiscal, propiedad industrial e intelectual, fomento a la investigación, sistema jurídico, protección de los consumidores, gobernanza empresarial) (Prats i Català, 2005).

En cambio, según el enfoque de la competitividad sistémica, el Estado, junto con los actores sociales, debe desarrollar políticas de apoyo a la competitividad empresarial (Esser, Hillebrand y Messner, 1996). Si bien es necesario que existan condiciones estables y previsibles a nivel macroeconómico, esto no es suficiente para que la competitividad se desarrolle. El establecimiento de estas condiciones requiere de reformas estructurales que podrían propiciar conflictos en la política interior, debido a que en el proceso se generan ganadores y perdedores. Por lo anterior, es necesario un esfuerzo político muy grande para articular el período de transición de las reformas y minimizar los impactos negativos. Asimismo, si se pretende dotar de infraestructura especializada a los sectores (capital humano y tecnología, por ejemplo) de forma oportuna, se debe haber realizado antes un trabajo de planificación y en este aspecto el papel que juega el Estado es fundamental (Esser, Hillebrand y Messner, 1996; Iglesias, 2006).

En cualquier caso, todos estos modelos relevan la importancia del Estado en la generación de condiciones para el desarrollo de la competitividad.

La medición de la competitividad

Quizás la referencia más conocida a la hora de medir la competitividad sea la publicación que año a año, desde 1979, realiza el *World Economic Forum* (WEF) en su reporte global de competitividad. Los autores de este reporte y el organismo que lo avala, consideran que el nivel de competitividad tiene una relación directa con la capacidad de las naciones para el desarrollo de su bienestar. Bajo esta consideración fundamental es que han desarrollado su índice para captar tanto los aspectos microeconómicos como macroeconómicos que fundamentan la competitividad de una nación (Kao ...[et al], 2008; Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2009).

Otro reporte sobre competitividad que se ha vuelto una referencia importante es el *World Competitiveness Yearbook* que elabora el *International Institute for Management Development* (IMD) desde hace veinte años. Al igual que el modelo del WEF, el modelo del IMD mide las condiciones que permiten al mercado funcionar de manera eficiente, algo común en el estado del arte sobre este tema. Sin embargo, el tema de la medición de la competitividad es muy complejo, ya que el fenómeno encierra diversas dimensiones y elementos; recuérdese que no existe un consenso claro en cuanto a su

definición a nivel nacional (Krugman, 1994; Fagerberg, 1988; Lall, 2001), mucho menos en cuanto a cómo medirla.

Lall (2001) encontró que tanto el reporte del WEF como del IMD presentan diversos problemas analíticos, metodológicos y de fuentes de información. Particularmente el reporte del WEF en cuanto a la especificación de su modelo, la selección de las variables de medición, la identificación de las relaciones causales y el uso de los datos. Las relaciones causales, a su juicio, están confundidas en su sentido y además no están soportadas teóricamente. Sin embargo, reconoce que el WEF en su análisis enfatiza las condiciones microeconómicas sobre las macroeconómicas, como las determinantes del desempeño económico; puesto que las segundas, aunque son necesarias, no son suficientes para establecer un ambiente donde se gesticione la competitividad, sobre todo en países con grandes deficiencias estructurales.

En México existe un par de instituciones que han trabajado el tema de la medición de la competitividad a nivel de los estados: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. El IMCO ha realizado investigaciones y publicaciones sobre el tema desde el año 2003, mientras que el Tecnológico de Monterrey ha trabajado sobre este tema desde 1995; a partir del año 2003 ha basado su metodología en el modelo del IMD.

Como se ha podido notar, existen varios modelos para medir la competitividad de las regiones. Estos modelos siguen una filosofía de mercado que premia con mayor nivel de competitividad a aquellas regiones que dejan actuar al mercado libremente (Ballart, 2010), aspecto que desde una perspectiva de competitividad es más que lícito. Sin embargo, debe tenerse presente que no se trata únicamente de que un gobierno o una sociedad establezca las condiciones idóneas para que el mercado funcione de forma eficiente, sino más bien que encuentre la fórmula entre Estado y mercado, que permita conseguir mejores niveles de vida para toda la sociedad (Rodríguez Alba, 2010).

La medición del desarrollo humano

El desarrollo se ha medido a través de un enfoque sobre los ingresos, por lo que el crecimiento del PIB per cápita se usó hasta antes de los 90 como la medida del desarrollo por excelencia. Sin embargo, al usar solamente medidas de ingreso, se pierde de vista que lo que se busca con el desarrollo es beneficiar a las personas; o sea, mejorar significativamente el bienestar de la sociedad. Aunado a lo anterior, aunque las cifras sobre ingresos son útiles, el dato por sí solo no representa la composición de los ingresos ni a los beneficiarios reales; además, las personas valoran muchos aspectos que quedan fuera del registro de los ingresos, tales como una mejor nutrición, mejores servicios médicos, mayor acceso a la información y al conocimiento, mayor seguridad en sus vidas, empleos con mejores condiciones de trabajo, más ocio, acceso a actividades culturales y de esparcimiento y a actividades políticas (Alarcón, 2001; De la Torre y Moreno, 2010; Harding y Wantchekon, 2010; Mancero, 2001; PNUD, 1990).

Por lo anterior, los nuevos enfoques sobre las capacidades dieron pie a la formulación de nuevas mediciones que superan el enfoque de los ingresos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe de 1990, publicó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual, hasta nuestros días, se presenta como una de las mediciones más importantes en este tema (Prats Cabrera, 2006), ya que ha puesto de manifiesto que el crecimiento económico es un medio para alcanzar el desarrollo humano y no un fin por sí mismo (Mancero, 2001).

El enfoque del PNUD para el diseño de su indicador se deriva de la idea de que el objetivo básico del desarrollo es el de conformar un contexto o ambiente en el cual las personas disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Por ello, entienden el desarrollo humano como un proceso a través del cual se incrementan las oportunidades de las personas para vivir más y de mejor manera, tener acceso a la educación y poder disfrutar de un nivel de vida decente, además de tener libertad política y garantía de los derechos humanos (PNUD, 1990).

Para medir el desarrollo humano, lo ideal sería incluir una serie de variables que contribuyan a comprender la situación de una manera holística; sin embargo, esto no es posible en la realidad, puesto que se carece de datos y de historicidad para todo aquello que debería medirse, aunado a que la inclusión de un exceso de variables podría confundir la interpretación de los resultados (Harding y Wantchekon, 2010; Mancero, 2001; PNUD, 1990; Veres Ferrer, 2006; Walton, 2010).

Así pues, el PNUD ha optado por medir el desarrollo humano a través de tres elementos: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida. Para el caso de la longevidad, el indicador utilizado es la esperanza de vida al nacer, que es un indicador que tiene relación con situaciones o beneficios indirectos como lo son los niveles de alimentación, salud y seguridad. Para el tema de los conocimientos, el indicador utilizado es el alfabetismo, que hace referencia al acceso a la educación. Finalmente, para el tema de los niveles decentes de vida, el indicador utilizado es el nivel de ingreso, es decir, el ingreso per cápita (Mancero, 2001; PNUD, 1990).

A pesar del esfuerzo por integrar otros aspectos diferentes a los ingresos, el IDH presenta algunas fallas propias de su diseño (McGillivray y Noorbakhsh, 2004) y que son difíciles de superar, si se pretende seguir teniendo un solo índice que permita realizar comparaciones internacionales. Estas fallas están relacionadas con que las mediciones ocultan las amplias divergencias que se dan dentro de los diversos grupos sociales, puesto que no se tendrán los mismos niveles de longevidad, conocimiento y nivel de vida entre hombres y mujeres, y entre estratos sociales bajos, medios y altos (PNUD, 1990). A ello se suma el hecho de que la dimensión del ingreso per cápita que compone el indicador tiene un gran peso, puesto que las otras dimensiones (longevidad y educación) solo cambian en el largo plazo (Alarcón, 2001), por lo que el índice es poco sensible al crecimiento económico de largo plazo (León y Espíndola, 2004). Por consiguiente, aunque el indicador se diseñó para no seguir usando el PIB per cápita como medida del bienestar, éste sigue teniendo una gran relevancia a la hora de medir el desarrollo (Tilak, 1992). Sin embargo, la utilización de un solo indicador a la hora de evaluar el desarrollo y tomar decisiones de política es mucho más sencilla y ha tenido una mayor penetración y aceptación que el usar múltiples datos y medidas (Colectivo Ioé, 2008; Mancero, 2001; López-Calva y Vélez Grajales, 2003).

Sin duda medir el desarrollo es una tarea compleja, debido a que existen muchas acepciones respecto a lo que es desarrollo, y diseñar un indicador que permita recoger todas las inquietudes se presenta como algo imposible, aunado a la carencia de información y a que ciertos aspectos intrínsecos al desarrollo son fenómenos difíciles de medir dada su naturaleza.

2. Desigualdades regionales en México

Los desequilibrios regionales se han analizado en las ciencias económicas desde hace ya algún tiempo; sin embargo, su tratamiento no había sido abordado de manera formal sino hasta el surgimiento de lo que se conoce como geografía económica, que se refiere al estudio de la localización/distribución de los factores de producción en el territorio. Esta vertiente de la economía tiene sus orígenes en los postulados de las externalidades económicas que aparecieron desde mediados del siglo XIX (Krugman, 1991).

La geografía económica tiene como propósito explicar las grandes diferencias que existen entre los países y al interior de los mismos. Es sabido que el nivel de desarrollo de las regiones no es homogéneo y esto se manifiesta en las diferencias palpables en el nivel de vida de grandes colectivos sociales. La dinámica económica de cada región se despliega de manera diferente, puesto que cada territorio cuenta con recursos diferenciados que condicionan su desarrollo y moldean la estructura productiva, el mercado, la capacidad empresarial, la infraestructura y el sistema institucional y político (Kay, Villalba y Fernández, 2006; Vázquez Barquero, 2005).

México, al igual que la mayoría de los países en el mundo, tiene diversos grados de desarrollo hacia el interior de su territorio, realidad que sin duda está relacionada con un sinnúmero de aspectos económicos, culturales, políticos y sociales (PNUD, 2009). Las diferencias que pueden observarse al

interior del país son abrumadoras; estados como Nuevo León, Chihuahua, Jalisco y el propio Distrito Federal, presentan características muy diferentes al compararlos con Chiapas, Oaxaca y Guerrero; las disparidades sociales y las diferentes estructuras económicas son evidentes.

Según lo señala la OCDE en un estudio reciente, la historia ha demostrado que determinadas regiones han tendido a especializarse en ciertas actividades económicas y, por ende, las empresas también. David Ricardo, en el siglo XIX, ya hablaba de que las regiones tienden a centrarse en actividades particulares dadas sus ventajas comparativas. Posteriormente, Alfred Marshall demostró que la productividad empresarial era mejorada cuando muchas empresas se especializaban en una misma actividad económica (por supuesto, dentro de una misma región geográfica) como resultado del mercado de trabajo, las derramas de conocimiento y la especialización de los proveedores. En la década de los 90, Krugman y Venables sugirieron que el mercado y las inversiones jugaban un papel central para incrementar los rendimientos en términos de infraestructura, capital humano, localización geográfica y la disminución de los riesgos. Finalmente, Porter relacionó la especialización y la *clusterización* con el proceso de innovación (OCDE, 2009: 70).

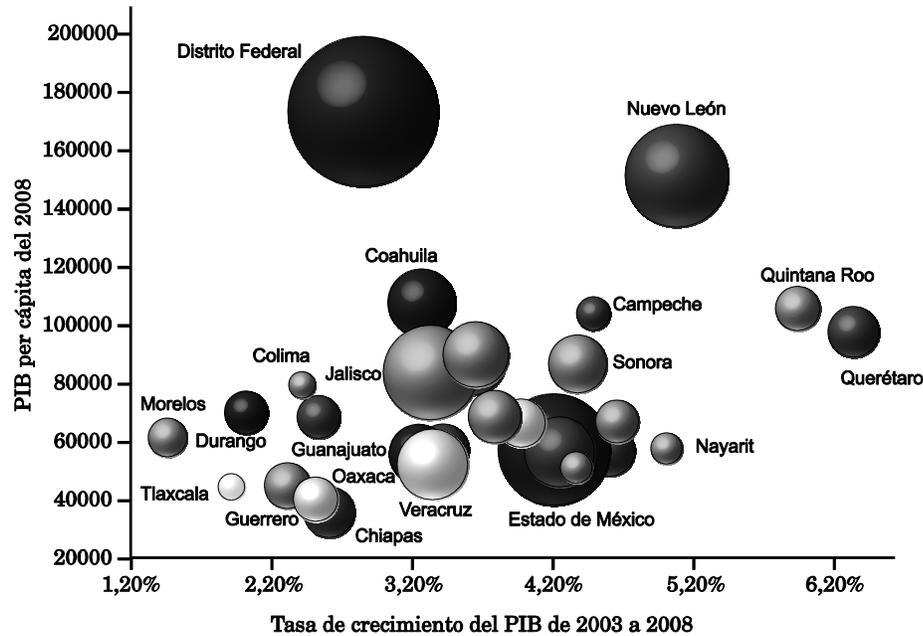
Para el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a partir de la información de los Censos Económicos de 2004, calculó los coeficientes de localización⁶ para las entidades federativas con los datos de la Producción Bruta Total (PBT) a nivel de las ramas económicas. Esta información permite observar las actividades económicas más importantes de cada estado respecto a su nivel de producción.

Es interesante destacar que las especializaciones regionales en México van desde la producción de equipo aeroespacial (Chihuahua), computadoras y equipo periférico (Jalisco), productos farmacéuticos (Distrito Federal y Morelos), y automóviles y camiones (Puebla), hasta productos químicos básicos (Chiapas), curtido y acabado de cuero y piel (Guanajuato), y aserrado y conservación de la madera (Durango y Guerrero) (INEGI, 2004). El hecho de que un estado tenga una clara especialización en actividades de mayor valor agregado responde ciertamente a las capacidades y características de dicha entidad; de hecho, las economías más avanzadas e innovadoras tienden a producir productos de mayor nivel tecnológico (OCDE, 2009). Los requerimientos de infraestructura especializada y genérica, capital humano, liderazgo empresarial y apoyo gubernamental son críticos para el tejido industrial, de manera que aquellos estados que cuentan con mayores capacidades son los que pueden desarrollar actividades económicas más sofisticadas que redunden en mayores tasas de crecimiento económico.

Analizando el PIB por entidad federativa para el año 2008, se encuentra que el 53% de la producción nacional la generaron seis de las treinta y dos entidades federativas del país -Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Guanajuato- (INEGI, 2010), las cuales concentran alrededor del 45% de la población total (CONAPO, 2009).

Esta situación prevalece en el país a pesar de que en la última década se han realizado importantes reformas encaminadas a incrementar el comercio exterior. Es sabido que en el modelo de libre mercado es posible acceder a grandes cuotas de mercado a través de las exportaciones; sin embargo, a pesar de que México es el segundo país del mundo con mayor número de tratados comerciales -12 tratados que integran a 44 países (Pro México, 2004), entre los que destaca el NAFTA (Estados Unidos y Canadá) que entró en vigor en 1994-, las disparidades territoriales no se han subsanado. Solamente los estados fronterizos (por la inversión en maquiladoras) han obtenido beneficios de dicha apertura comercial, y las regiones pobres no se han beneficiado del hecho de que el país tenga una economía más integrada y abierta; incluso presentan una tendencia de tasas de crecimiento muy bajas (OCDE, 2009). En el Gráfico 1 se muestra la relación entre el PIB per cápita, la tasa de crecimiento del PIB entre 2003 y 2008 y el PIB de 2008, sin considerar la minería petrolera.

Gráfico 1
PIB per cápita, crecimiento del PIB y PIB (sin minería petrolera)



Fuente: CONAPO (2009) e INEGI (2010). Nota: el tamaño de las esferas representa el PIB de 2008 sin minería petrolera. Se utilizó la información sin minería petrolera para evitar el sesgo que el petróleo representa en la economía mexicana.

En un estudio realizado por Barceinas y Raymond (2005) sobre la convergencia regional en el país y su relación con el capital humano, se encontró que en lugar de convergencia, en México se ha dado un proceso de divergencia regional que podría explicarse por la distribución desigual del capital humano. Asimismo, se encontró que en tiempos de crecimiento económico dichas diferencias tienden a incrementarse, posiblemente por la movilidad del capital humano hacia las regiones con mayores oportunidades de crecimiento, que son aquellas que a su vez concentran una mayor cantidad de recursos.

Respecto a la inversión extranjera directa, se tiene que el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Baja California y Jalisco han concentrado más del 85% de la inversión que recibió el país en el período comprendido entre 1994 y 2009 (Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2009).

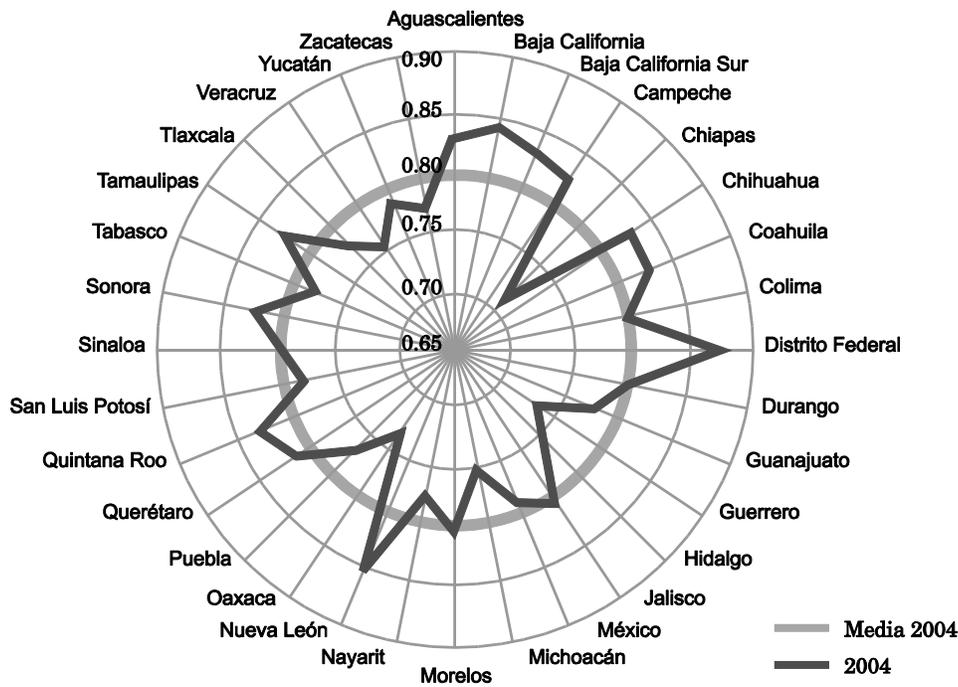
Por otra parte, analizando la información sobre los reportes de competitividad generados para el país, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) coinciden en posicionar a los mismos nueve estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tamaulipas, dentro de los diez primeros lugares de sus listas (IMCO, 2008; Campos Serna y Naranjo Priego, 2010).

Respecto a los niveles de marginación⁷ (cobertura de los servicios básicos y niveles de ingreso), Guerrero, Chiapas y Oaxaca, entidades que históricamente han estado rezagadas, muestran diferencias significativas en relación con el resto de las entidades y, además, presentan una tendencia negativa respecto a los cálculos de 2000 y 2005, con crecimientos de la marginación del 3,36%, 13,9% y 2,44% respectivamente (CONAPO, 2005).

López-Calva y Vélez Grajales (2003) analizan los resultados de seis diferentes índices sobre desarrollo humano elaborados para México entre 1990 y 2006. Encuentran que si bien la posición relativa de las entidades federativas es sensible a las variables, al uso de métodos de corrección (ingreso y distribución) y a los valores máximos y mínimos de referencia utilizados para el cálculo de los índices, tanto el Distrito Federal como Nuevo León, reiteradamente, ocupan los primeros lugares de los *rankings*; mientras que nuevamente Chiapas, Guerrero y Oaxaca ocupan los últimos.

Por su parte, Esquivel Hernández, López-Calva y Vélez Grajales (2003) realizaron un estudio para analizar las desigualdades regionales en México a partir de la construcción del IDH entre 1950 y 2000⁸. En dicho estudio encuentran que existen dos grupos de entidades que refuerzan una dinámica de polarización. Además, afirman que Chiapas, Oaxaca y Guerrero nunca han salido de los últimos tres lugares a nivel nacional en el indicador que ellos calculan y que esta situación se mantiene en el último reporte sobre el IDH en México, cuyos resultados se consignan en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Índice de Desarrollo Humano 2004 y media del mismo año



Fuente: elaboración propia con datos del Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007 (PNUD México, 2007).

Por su parte, De la Torre (2004) realizó un estudio sobre el IDH para las entidades federativas con los datos publicados por el PNUD México en el año 2000 y encontró que, tomando como referencia el IDH promedio del país, el Distrito Federal presentó un nivel de desarrollo superior en un 11,20%, mientras que Chiapas tuvo un nivel de desarrollo 12,26% por debajo del promedio nacional. Catorce entidades evidencian un desarrollo superior al promedio del país, las cuales concentran el 34,39% de la población, mientras que 18 estados, que tienen un IDH menor al promedio nacional, concentran un 65,61% de la población del país. Además, si se exceptúa el Distrito Federal, las cinco entidades federativas con mayor IDH corresponden a estados de la región norte, mientras que los cuatro estados menos desarrollados pertenecen a la región sur.

La pobreza, como se sabe, es un fenómeno multidimensional y no existe en la literatura un consenso respecto a la forma de medirlo. En México se ha optado por referirse a tres situaciones que no permiten a las personas alcanzar un nivel de vida decente; ellas son: la pobreza de patrimonio, la pobreza de capacidades y la pobreza alimentaria (CONEVAL, 2011)⁹. La pobreza de patrimonio se refiere a la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. La pobreza de capacidades se refiere a la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Por último, la pobreza alimentaria se refiere a la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI/CEPAL (SEDESOL, 2002).

Con base en estos criterios se ha venido midiendo la pobreza en el país desde 1992. Es notable que la pobreza ha disminuido en el período comprendido entre 1996 y 2006; sin embargo, aparentemente, después de este período ha comenzado a incrementarse. Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan los niveles más altos de pobreza, aunque con mejoría respecto al comparativo entre los años 2000 y 2005 (CONEVAL, 2010a).

En cuanto al coeficiente de Gini, los estados de Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz tienen valores por encima de la media nacional para el año 2005 (CONEVAL, 2010b).

Esta situación pone de manifiesto, sin lugar a dudas, las grandes diferencias a las que se hacía referencia anteriormente. Pero, ¿a qué se deben estas diferencias tan significativas? Una posible respuesta aludiría a la gestión del proceso de desarrollo que tanto la sociedad como su gobierno han llevado a cabo a través del tiempo, así como a las condiciones particulares que prevalecen en cada estado y que determinan el progreso (PNUD, 2009).

3. Metodología de trabajo

Las variables utilizadas para medir la competitividad fueron la productividad laboral (PIB/PEA) - aspecto clave del concepto según el análisis teórico presentado-, la recaudación de la banca comercial y la inversión extranjera directa per cápita; es decir, ahorro e inversión, determinantes del crecimiento económico.

Cabe destacar que la variable PIB/PEA que se utiliza para construir el índice de competitividad, presenta una alta correlación con el PIB per cápita y con el IDH (debe recordarse que uno de los componentes del IDH es el propio PIB per cápita). En la Tabla 1 se observan las correlaciones entre las tres variables: logaritmo del PIB per cápita (LnPIBpc), PIB/PEA e Índice de Ingreso del IDH (IIIDH).

Tabla 1
Correlaciones entre variables

	LnPIBpc	1/(PIB/PEA)	IIIDH
LnPIBpc	1		
1/(PIB/PEA)	-0,93891504	1	
IIIDH	0,84211921	-0,88711528	1

Como se puede notar, la relación entre las variables es significativa, puesto que son mayores a 0,8, por lo que para poder analizar la relación que interesa, se necesita eliminar del IDH el componente de ingreso (dejando sólo los de salud y educación), esto con la finalidad de no contaminar o influir la regresión a la que se someterán las variables.

El detalle de los períodos utilizados para cada variable y las fuentes de información se resume en la Tabla 2.

Tabla 2
Detalle de las variables utilizadas en el análisis

	Indicador	Período	Fuente
1	Captación banca comercial per cápita	2003-2007	INEGI - BIE, Finanzas públicas e indicadores monetarios y bursátiles.
2	PIB/PEA	2003-2008	INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
3	Inversión Extranjera Directa (IED) per cápita	1994-2009	Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.
4	IDH sin componente de ingreso	2000-2004	PNUD, Informe sobre desarrollo humano México.

Dado que se cuenta con información de más de un año para cada variable, se decidió utilizar las medias aritméticas con el fin de robustecer y sintetizar el análisis de los datos (Fagerberg y Srholec, 2008; Fagerberg, Srholec y Knell, 2007).

Antes de empezar a trabajar con los datos, se realizó un análisis exploratorio de los mismos para comprobar sus principales características descriptivas, así como la normalidad en su comportamiento, lo que permitió percibir de que la mayoría de las variables requerían de algún tipo de transformación para garantizar su normalidad. Los resultados de la transformación de las variables se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3
Estadísticas de las variables originales y transformadas

	Datos originales					Transformación	Datos transformados				
	Media	Desv. típ.	Media/Desv.	Asimetría	Curto-sis		Media	Desv. típ.	Media/Desv.	Asimetría	Curto-sis
<i>Captación Banca Comercial</i>	43,251	44,8394	103,67%	4,5289	22,642	1/X	0,286	0,037	13,08%	-0,5247	1,305
<i>IDH sin ingresos</i>	0,8247	0,0228	2,76%	-0,693	0,4358	Ninguna	0,824	0,022	2,76%	-0,6930	0,435
<i>IED per cápita</i>	541,35	1757,37	324,62%	5,2849	28,943	Ln	4,595	1,756	38,21%	0,3042	0,499
<i>PIB/PEA</i>	0,1936	0,1629	84,12%	4,5062	22,927	1/X	6,547	2,413	36,87%	0,0286	-0,192

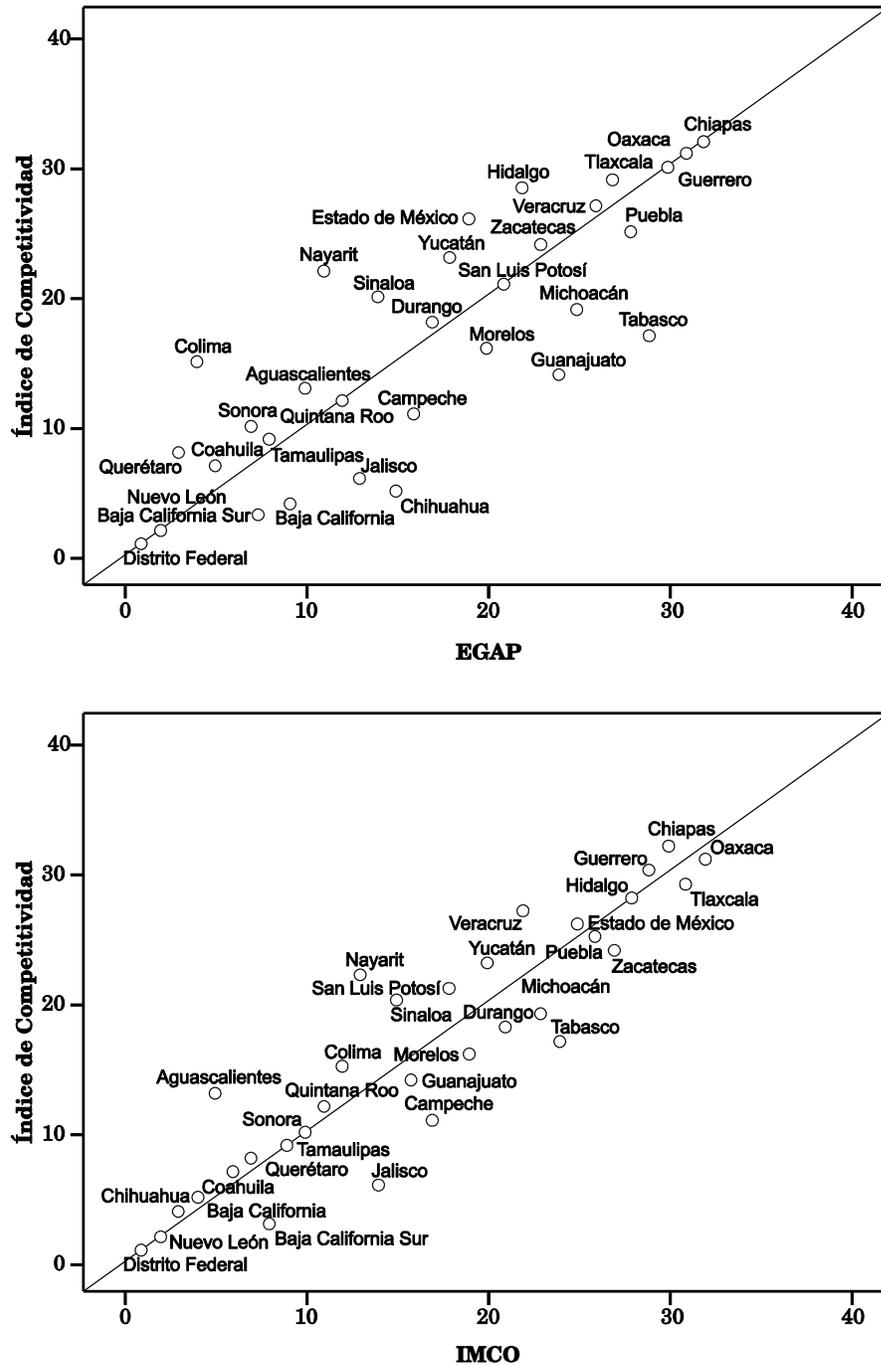
Con las tres variables consideradas dentro del concepto de competitividad, se procedió a la construcción de un índice a partir de un Análisis de Componentes Principales -ACP- (Fagerberg, Srholec y Knell, 2007; Reis Mourao, 2008; Putnam ...[et al], 1983) para relacionarlo con el IDH sin su componente de ingresos.

En la construcción del Índice de Competitividad con el ACP, el componente resultante explica el 81% de la varianza de las tres variables consideradas, con un KMO de 0,713 y estadísticamente significativo, además con medidas de adecuación muestral superiores a 0,65, lo que demuestra que la construcción de este índice considera la mayor parte de la variabilidad de las variables consideradas para su construcción.

Como se comentó, existen varios reportes sobre competitividad en México; sin embargo, se considera que con un número reducido de variables es posible medir la competitividad de una manera amplia. Además, la naturaleza de la construcción de dichos índices (IMCO y EGAP) contempla una serie de elementos que mezclan la dimensión de desarrollo con la de competitividad, debido a que por su diseño se están midiendo los determinantes de la competitividad, y la propuesta del autor, en cambio, gira en torno a medir el propio nivel de competitividad más que sus determinantes.

No obstante, existe una relación significativa entre el índice propuesto y los dos índices mencionados, tal como puede observarse en el Gráfico 3, en donde se muestra una comparación de los *rankings* de los 32 estados bajo las tres metodologías; la R^2 entre el índice propuesto y el de la EGAP es de 0,825 y de 0,916 respecto al del IMCO.

Gráfico 3
Diagramas de dispersión entre el índice competitividad generado y los de la EGAP y el IMCO

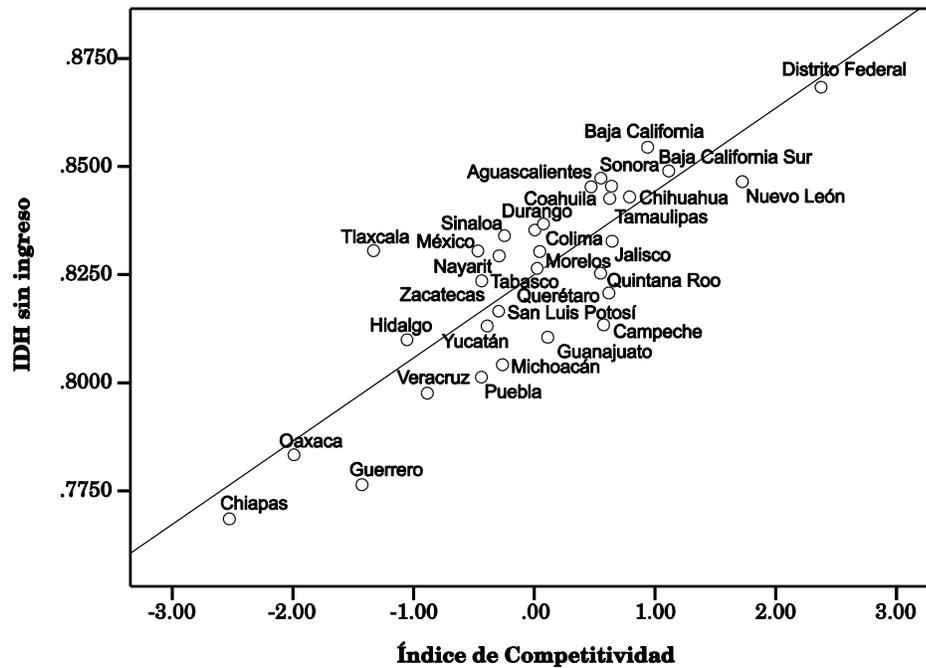


Como puede observarse de los gráficos anteriores, el índice creado para medir la competitividad no difiere significativamente de las mediciones de competitividad existentes para el país, con la ventaja de que fue construido con solo tres variables, lo cual simplifica en gran medida su proceso de elaboración (respecto a las 172 que utiliza la EGAP y las 120 que usa el IMCO).

4. Resultados

Analizando la relación entre el índice de competitividad generado por el autor¹⁰ y el IDH sin el componente de ingresos de manera visual, se obtiene la representación del Gráfico 4.

Gráfico 4
Diagrama de dispersión entre el IDH sin ingreso y el índice de competitividad



Como se puede observar, existe una relación entre los índices; sin embargo, para corroborar esta relación, se realizó un análisis más riguroso a través de la construcción de un modelo de regresión. La recta de regresión que describe la relación entre los índices es la siguiente:

$$IDH \text{ sin ingreso} = 0,825 + 0,019 \text{ Competitividad}$$

El coeficiente de regresión ajustado del modelo es de 0,706 (R^2 corregida); la prueba F ($F=75,453$ y $p<0,000$) en el análisis ANOVA es significativa, y la prueba T ($t=8,686$ y $p<0,000$) en el análisis de coeficientes también lo es, por lo que la relación entre las variables estudiadas es estadísticamente significativa. El análisis de los residuos arroja que más del 95% de ellos caen en el intervalo -2 y 2, presentando un ajuste que podría considerarse normal y aleatorio.

Con lo anterior, puede observarse del análisis de regresión la existencia de una relación estadística significativa entre el desarrollo humano (sin considerar su componente de ingreso por las razones expuestas anteriormente) y la competitividad, ya que los estados más competitivos tienen mayores niveles de desarrollo humano. Lo anterior confirma lo presentado en el análisis del punto 2 (desigualdades regionales), puesto que es notorio que existen regiones en México con mejores condiciones de vida y estas mismas regiones son las que poseen un grado de desarrollo económico y social más elevado, por lo que estas diferencias, según lo encontrado, podrían explicarse a través de las diferencias en cuanto a competitividad regional.

5. Conclusiones

El Estado, en su responsabilidad de garantizar ciertos niveles de bienestar social, debe ser capaz de articular políticas alrededor de los temas centrales, y eso no puede hacerse de manera eficiente si no se comprenden los determinantes del desarrollo en el contexto global, pero también en el contexto local, puesto que la dinámica económica y social de cada región determina las condiciones que son clave para el establecimiento de las políticas públicas encaminadas al bienestar de dichas regiones (Kay, Villalba y Fernández, 2006; Vázquez Barquero, 2005).

En este sentido, la actuación del gobierno es fundamental para el desarrollo y el bienestar de las sociedades. La experiencia reciente muestra que algunos países no han sabido aprovechar el empuje que les ha brindado su desarrollo económico en aras de transformarlo en bienestar, ya sea porque no han logrado mejorar la distribución del ingreso o bien porque los gastos sociales se han mantenido bajos y/o mal aplicados. En definitiva, un manejo adecuado de las políticas es fundamental para propiciar el desarrollo (PNUD, 1990). Uno de los aspectos que ha mostrado ser significativo en el proceso de desarrollo es el marco institucional (Evans, 2007; PNUD, 1990). Para Evans (2007), la comprensión del desarrollo requiere de un enfoque institucional, ya que las diferencias en cuanto a los niveles de inversión y progreso tecnológico están asociadas a los contextos institucionales.

Dado lo anterior, el proceso de desarrollo se encuentra determinado por condiciones locales, es decir, es un proceso localizado aunque se viva en un mundo globalizado, y además el aspecto institucional se convierte en un determinante del desarrollo como parte fundamental del entramado social (Obregón Davis, 2007; PNUD, 2009; Walton, 2010).

Con este enfoque, que centra la atención en el ámbito local, la influencia del Estado para generar condiciones para la competitividad y el desarrollo humano es innegable, ya que cuenta con atribuciones y capacidades que los demás actores sociales no tienen. Es por esto que los gobiernos deben tener muy claros los objetivos, instrumentos e impactos que persiguen al momento de vertebrar a sus sociedades, puesto que las políticas públicas que decidan implementar tendrán sin duda amplias repercusiones en el proceso de desarrollo de los territorios.

El Estado, en su capacidad de articular la sociedad bajo ciertos parámetros (contexto y estructura institucional), tiene una gran influencia para determinar algunas condiciones que son necesarias para que las empresas puedan ser competitivas (Esser, Hillebrand y Messner, 1996), ya que puede afectar las condiciones de la producción de forma directa o indirecta a través de la formulación de la política económica e industrial (Prats i Català, 2005; Sobrino, 2005; Srinivasan, 2005; Walton, 2010). Sin embargo, es importante notar que no se trata únicamente de que un gobierno o una sociedad establezcan las condiciones idóneas para que el mercado funcione de manera eficiente y las empresas operen de forma competitiva, sino más bien que encuentren la fórmula adecuada según sus condiciones particulares, para que tanto el Estado como el mercado funcionen lo mejor posible. No existen recetas o metodologías que digan la combinación adecuada entre Estado y mercado, lo importante es buscar una fórmula que permita conseguir mejores niveles de vida para la sociedad en su conjunto. Por ello, más que buscar la competitividad como un fin, el Estado debe buscar el desarrollo en sí. La competitividad debe ser vista, bajo los efectos globalizadores del mercado, como un medio (quizás sea ya un requisito), haciéndose necesario que las instituciones regulen, establezcan y legitimen el mercado para que de esta manera sea posible impulsar el desarrollo (Evans, 2007; Latouche, 2007; Ocampo, 2005; Prats Cabrera, 2006; Rodrik y Subramanian, 2003).

A través del análisis empírico desarrollado en esta investigación se encuentra que los estados más competitivos (productividad laboral, inversión extranjera directa y ahorro) presentan un mayor grado de desarrollo humano. Con apoyo en la teoría acerca de la competitividad y en el análisis inicial, que centra el concepto en la eficiencia económica y/o en los determinantes del entorno, pero que también guarda relación con las consecuencias de ser competitivo -bienestar y/o nivel de vida-, podría sugerirse que la competitividad (al menos en México) aparentemente ha apoyado el desarrollo humano. Se considera que el estudio por separado de las dimensiones de competitividad y desarrollo humano, así

como el análisis de la relación entre dichas dimensiones, ayuda a generar un marco de referencia sobre las posibles áreas a influir para impulsar el desarrollo humano.

Notas

¹ El índice de desarrollo humano es una más de las variables que se consideran dentro de alguna de las dimensiones de los modelos usados para medir la competitividad.

² Aspectos que escapan del alcance de esta investigación.

³ Para la CEPAL (Hounie, Pittaluga, Porcile y Scatolin, 1999), la competitividad nacional se refiere a “aquella capacidad con la que cuenta un país y que le permite incrementar o mantener su participación en mercados internacionales, lo que se traduce a su vez en un aumento del nivel de vida de la población”. Por su parte, la OCDE (2011) interpreta la competitividad como “el grado en el cual un país puede, bajo condiciones de libre mercado, producir bienes y servicios que superen los requerimientos de los mercados internacionales, mientras que simultáneamente se mantienen y se expanden los ingresos reales de sus ciudadanos en el largo plazo”.

⁴ Fenómeno denominado por Porter como *Clusters* o Aglomerados.

⁵ Recuérdese que en la teoría de sistemas existen propiedades que emergen con la interacción de los elementos que conforman un sistema, y si estos elementos son diferentes, dichas propiedades también lo serán, lo que lleva a diferentes pautas, formas, contextos y esquemas para el desarrollo de la competitividad nacional.

⁶ El Coeficiente de Localización se utiliza como medida de concentración geográfica.

⁷ El Índice de Marginación se calcula a partir de las variables de población analfabeta, población sin primaria completa, ocupantes en viviendas sin drenaje, energía eléctrica y agua entubada, viviendas con hacinamiento, viviendas con piso de tierra, población en localidades de menos de 5.000 habitantes y población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

⁸ Calculan el IDH con la metodología del PNUD, pero realizando tres modificaciones. La tasa de matriculación la calculan con el rango de entre 6 y 12 años en lugar de entre 6 y 24 años; el PIB per cápita lo ajustan por el componente petrolero, restando el PIB petrolero al PIB de los estados productores y repartiéndolo entre todas las entidades federativas según su población; y el rango usado para el PIB per cápita está entre 40 mil y mil pesos de 1993.

⁹ El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, de la Secretaría de Desarrollo Social (CONEVAL), es el encargado de las mediciones de pobreza en el país.

¹⁰ Es importante mencionar que fue necesario modificar el sentido del índice de competitividad que se generó multiplicándolo por -1, ya que al haber utilizado una transformación de tipo 1/X para el PIB/PEA se produjo un cambio de signo.

Bibliografía

- Acuña-Alfaro, Jairo (2009), “La prescripción de la democracia para impulsar el desarrollo humano: el caso latinoamericano”, en *Araucaria*, Vol. 11 N° 21, Sevilla, pp. 140-170.
- Alarcón, Diana (2001), “Medición de condiciones de vida”, Washington, BID (Serie de Documentos de Trabajo; N° I-21).
- Alonso, José Antonio (2007), “Estado de bienestar y competitividad: ¿entre Escila y Caribdis?”, en *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*, Álvaro Espina (dir.), Madrid, Fundación Carolina; Siglo XXI.
- Altenburg, Tilman; Hillebrand, Wolfgang; y Meyer-Stamer, Jörg (1998), “Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand”, Berlin, German Development Institute (Reports and Working Papers; N° 3/1998), <http://www.meyer-stamer.de/1998/sysco98.pdf>, 27-11-2008.
- Anderson, David R.; Sweeney, Dennis J.; y Williams, Thomas A. (2001), *Estadística para administración y economía*, México, International Thomson Editores. 7. ed.

- Ballart, Xavier (2010), “Una empresa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 22, Madrid, pp. 11-28.
- Barceinas, Fernando y Raymond, José Luis (2005), “Convergencia regional y capital humano en México, de los años 80 al 2002”, en *Estudios Económicos*, Vol. 20 N° 2, México, pp. 263-293.
- Batista Foguet, Joan Manuel y Martínez Arias, María del Rosario (1989), *Análisis multivariante: análisis en componentes principales*, Barcelona, Hispano Europea.
- Cámara de Diputados (2006), “PIB per cápita por entidad federativa”, en *Estadísticas estatales: indicadores socioeconómicos*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/indicadores_socioeconomicos/indicadore_socioeconomicos.html, 02-11-2009.
- Campos Serna, Marcia y Fernández Castillo, Francisco-Manuel (2006), *Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, <http://imco.org.mx/imco/listadoPublicaciones.do?idTipoContenido=tipoContenidoPublicacion&vista=vistaConsultaPublicacion>, 06-03-2009.
- Campos Serna, Marcia y Naranjo Priego, Elvira E. (2010), *La competitividad de los estados mexicanos: fortalezas ante la crisis*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.
- Campos Serna, Marcia; Naranjo Priego, Elvira E.; y Saucedo Céspedes, Alfredo (2007), *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.
- Colectivo Ioé (2008), *Barómetro social de España: análisis del periodo 1994-2006*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- CONAPO (2005), Índices de marginación municipales y estatales 2005, México, Consejo Nacional de Población, <http://conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoC.pdf>, 18-03-2009.
- _____ (2009), “Indicadores demográficos básicos 1990-2030”, en *México en cifras*, México, Consejo Nacional de Población, http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203, 04-02-2010.
- CONEVAL (2010a), “Cambios en la incidencia de la pobreza 2000-2005”, en *Medición de la pobreza*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios, 03-03-2010.
- _____ (2010b), “Evolución de la pobreza por ingresos en las entidades federativas”, en *Medición de la pobreza*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-entidades, 03-03-2010.
- _____ (2010c), *Medición de la pobreza: mapas de desigualdad 2000-2005*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/mapas_de_desigualdad_2000_2005/index.en.do?jsessionid=D631E0CBB70A940CA85090375328090B, 14-08-2010.
- _____ (2011), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://www.coneval.gob.mx>, 26-01-2011.
- De la Torre, Rodolfo (2004), “El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México”, México, PNUD (Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano; N° 2004-08).
- De la Torre, Rodolfo y Moreno, Héctor (2010), “Advances in Sub National Measurement of the Human Development Index: the Case of Mexico”, México PNUD (Human Development Reports: Research

- Paper; N° 2010-23), http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_23.pdf, 02-12-2010.
- Domínguez Martín, Rafael y Guijarro Garvi, M. (2001), “Hacia una reconstrucción normativa del bienestar: evolución del índice físico de calidad de vida en España, 1900-1960”, en *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 18 N° 002, Madrid, agosto, pp. 157-174.
- Doryan, Eduardo ...[et al] (1999), “Competitividad y prosperidad económica sostenible: avances conceptuales y orientaciones estratégicas”, Alajuela, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Investigaciones CEN; N° 001).
- Esquivel Hernández, Gerardo; López-Calva, Luis F.; y Vélez Grajales, Roberto (2003), “Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional en México 1950-2000”, México, PNUD (Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano; N° 2003-3), http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Esquivel_2003-03_fin.pdf, 02-02-2010.
- Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; y Messner, Dirk (1996), “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”, en *Revista de la CEPAL*, N° 59, Santiago, pp. 39-52.
- Esteban García, J. y Coll Serrano, V. (2003), “Competitividad y eficiencia”, en *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 21 N° 003, Madrid, diciembre, pp. 423-450.
- Evans, Peter (2007), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, ILSA.
- Fagerberg, Jan (1988), “International Competitiveness”, en *The Economic Journal*, Vol. 98 N° 391, St. Andrews, pp. 355-374.
- Fagerberg, Jan y Srholec, Martin (2008), “Technology and Development: Unpacking the Relationship(s)”, Oslo, University of Oslo. Centre for Technology, Innovation and Culture (Working Papers on Innovation Studies), <http://ideas.repec.org/p/tik/inowpp/20080623.html>, 18-07-2010.
- Fagerberg, Jan; Srholec, Martin; y Knell, Mark (2007), “The Competitiveness of Nations: Why Some Countries Prosper While Others Fall Behind”, en *World Development*, Vol. 35 N° 10, Maryland Heights, pp. 1595-1620.
- Fontela Montes, E. y Guzmán, J. (2003), “La teoría circular del desarrollo: un enfoque complejo”, en *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 21, N° 002, Madrid, agosto, pp. 221-242.
- Guerrero, D. (1995), *Competitividad: teoría y política*, Barcelona, Ariel.
- Guzmán Cuevas, Joaquín y Romero Luna, Isidoro (2008), “Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador”, en *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 39 N° 153, México, abril-junio, pp. 119-138.
- Harding, Robert y Wantchekon, Leonard (2010), “The Political Economy of Human Development”, New York, PNUD (Human Development Reports: Research Paper; N° 2010-29), http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_29.pdf, 20-01-2011.
- Hounie, Adela; Pittaluga, Lucía; Porcile, Gabriel; y Scatolin, Fabio (1999), “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, en *Revista de la CEPAL*, N° 68, Santiago, pp. 7-33.
- Iglesias, Enrique V. (2006), “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 90, Santiago, pp. 7-15.
- IMCO (2008), “Competitividad estatal de México 2008. Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro”, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, <http://imco.org.mx/imco/home.do>, 03-02-2010.
- INEGI (2004), “Localización de actividades económicas, según entidad federativa donde se realizan”, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Censos Económicos), http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/pdfs/CT_Localizacion_de_Activ_eco.pdf, 09-02-2010.
- _____ (2008), “Distribución de la captación trimestral de la banca comercial por instrumentos”, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Información Estadística), <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=cap01&s=est&c=3993&e=01>, 23-03-2009.

- _____ (2010), “Producto Interno Bruto por entidad federativa”, en *Banco de información económica*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR1500700070010000700170#ARBOL>, 05-07-2010.
- Kao, Chiang; Wu, Wann-Yih; Hsieh, Wen-Jen; Wang, Tai-Yue; Lin, Chinho; y Chen, Liang-Hsuan (2008), “Measuring the National Competitiveness of Southeast Asian Countries”, en *European Journal of Operational Research*, N° 187, Marylands Heights, pp. 613-628.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart (2002), “Growth without Governance”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2928), <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/growthgov.pdf>, 07-02-2011.
- Kay, L.; Villalba, M.; y Fernández, V. R. (2006), “Clusters: del caos conceptual a la precisión metodológica: identificando clusters industriales en escenarios meso-productivos regionales”, en *Revista REDES*, Vol. 11 N° 1, Santa Cruz do Sul, janeiro-abril, pp. 227-252.
- Krugman, Paul (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 99 N° 3, Chicago, June, pp. 483-499.
- _____ (1994), “Competitiveness: a Dangerous Obsession”, en *Foreign Affairs*, Vol. 73 N° 2, Tampa, March-April, pp. 28-42.
- Krugman, Paul y Venables, Anthony J. (1995), “Globalization and the Inequality of Nations”, en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 4, Cambridge, November, pp. 857-880.
- Lall, Sanjaya (2001), “Competitiveness Indices and Developing Countries: an Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report”, en *World Development*, Vol. 29 N° 9, Maryland Heights, pp. 1501-1525.
- Latouche, Miguel Ángel (2007), “Los dilemas del desarrollo: acerca de la discusión pública y el problema de la construcción del bienestar social”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. 13 N° 2, Caracas, julio-diciembre, pp. 11-28.
- León, Arturo y Espíndola, Ernesto (2004), *Nota técnica acerca del índice de desarrollo humano del PNUD*, Santiago, CEPAL.
- López-Calva, Luis F.; Rodríguez-Chamussy, Lourdes; y Székely, Miguel (2004), *La medición del desarrollo humano en México*, México, PNUD (Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano; N° 2003-06), <http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/serie/images/Cuadernos2003-6.pdf>, 13-04-2009.
- López-Calva, Luis F. y Vélez Grajales, Roberto (2003), “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México”, México, PNUD (Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano; N° 2003-1), <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cuadernos2003-1.pdf>, 02-02-2010.
- Macías Macías, Alejandro (2004), “Crecimiento económico y competitividad en las regiones. Las ciudades medias de Jalisco: el caso de Zapotlán El Grande”, en *Región y Sociedad*, Vol. 16 N° 31, Sonora, septiembre-diciembre, pp. 39-82.
- Mancero, Xavier (2001), “La medición del desarrollo humano: elementos de un debate”, Santiago, CEPAL (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; N° 11).
- McGillivray, Mark y Clarke, Matthew (coords.) (2006), *Understanding Human Well-Being*, New York, United Nations University Press.
- McGillivray, Mark y Noorbakhsh, Farhad (2004), “Composite Indices of Human Well-Being: Past, Present, and Future”, Helsinki, United Nations University. World Institute for Development Economics Research (WIDER Reserch Paper; N° 2004/63), http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2004/en_GB/rp2004-063/, 06-01-2011.
- Moreno Pérez, Salvador (2008), “Desarrollo regional y competitividad en México”, México, Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Documento de Trabajo; N° 39), www3.diputados.gob.mx/camara/.../Desarrollo_Regional_D39.pdf, 06-03-2011.
- Mourao, Paulo Reis (2008), “Towards a Puviani’s Fiscal Illusion Index”, en *Hacienda Pública Española: Revista de Economía Pública*, Vol. 187 N° 4, Madrid , pp. 49-86.

- Mulas-Granados, Carlos (2009), “El Estado dinamizador antes y después de la crisis económica”, Madrid, Fundación Ideas para el Progreso (Documentos de Debate; N° 3/2009), http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/El_Estado_Dinamizador_antes_y_despues_de_la_crisis_economica.pdf, 02-03-2011.
- North, Douglass C. (2004), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Obregón Davis, Sara A. (2007), *Planeación para el desarrollo humano y bases metodológicas para su instrumentación: análisis de las experiencias en Andalucía y Jalisco*, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid. Tesis doctoral.
- Ocampo, José Antonio (2005), “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”, México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas; N° 26), <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20759/Serie%2026.pdf>, 02-01-2011.
- OCDE (2009), “OECD Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States”, Paris, OCDE, <http://www.sourceoecd.org/regionaldevelopment/9789264060128>, 12-11-2009.
- _____ (2011), *Central Asia Competitiveness Outlook*, Paris, OCDE.
- Oughton, Christine (1997), “Competitiveness Policy in the 1990s”, en *The Economic Journal*, Vol. 107 N° 444, London, September, pp. 1486-1503.
- PNUD (1990), *Informe sobre desarrollo humano 1990: definición y medición del desarrollo humano*, Bogotá, PNUD, Tercer Mundo Editores, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/spanish>, 02-04-2009.
- _____ (2009), *Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009: capacidades institucionales para el desarrollo humano local*, México, PNUD.
- PNUD México (2007), *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*, México, PNUD México, <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html>, 04-02-2010.
- Porter, Michael E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Madrid, Plaza y Janés.
- _____ (1998), “Clusters and the New Economics of Competition”, en *Harvard Business Review*, Boston, November-December, pp. 77-90.
- Porter, Michael E. y Schwab, Klaus (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Geneva, World Economic Forum.
- Portes, Alejandro (2006), “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, en *Cuadernos de Economía*, Vol. 25 N° 45, Bogotá, pp. 13-52.
- Prats Cabrera, Joan Oriol (2006), “Teoría y práctica del desarrollo: cambios en las variables de la ‘ecuación del desarrollo’ en los últimos 50 años”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas, octubre, pp. 1-17.
- Prats i Català, Joan (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Barcelona, octubre, pp. 103-148.
- _____ (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Estudios Goberna).
- Pro México (2004), *Tratados y acuerdos comerciales*, México, Pro México, diciembre 4, http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/libre_comercio, 13-03-2010.
- Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella Y.; y Pavoncello, Franco (1983), “Explaining Institutional Success: the Case of Italian Regional Government”, en *The American Political Science Review*, Vol. 77 N° 1, Washington, March, pp. 55-74.
- Quiroz Cuenca, Sara (2003), “Competitividad e inversión extranjera directa en México”, en *Análisis Económico*, Vol. 18 N° 37, México, enero-junio, pp. 241-256.
- Ranis, Gustav y Stewart, Frances (2002), “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago, pp. 7-23.

- Rodríguez Alba, Javier (2010), “Globalización e intervención pública: ¿hacia un nuevo papel del sector público?”, documento presentado en las VIII Jornadas de Economía Crítica: Globalización, Regulación Pública y Desigualdades, organizadas por la Universidad Complutense de Madrid, Valladolid, 28 de febrero al 2 de marzo, <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Mundial/Rodriguez%20Javier.PDF>, 05-02-2011.
- Rodríguez-Clare, Andrés (2005), “Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy”, Washington, BID (Research Network Working Papers; N° 523), <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-523.pdf>, 04-03-2010.
- Rodrik, Dani y Subramanian, Arvind (2003), “La primacía de las instituciones (y lo que implica)”, en *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 40 N° 2, Washington, junio, pp. 31-34.
- Rozas, Patricio y Sánchez, Ricardo (2004), *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, Santiago, CEPAL (Serie Recursos Naturales e Infraestructura).
- Schwab, Klaus (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva, World Economic Forum.
- Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera (2009), “Informe estadístico trimestral sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México”, México, Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/?P=1175>, 13-06-2010.
- SEDESOL. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”, México, Secretaría de Desarrollo Social (Documentos de Investigación), <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801588/file/Docu01.pdf>, 03-03-2010.
- Sen, Amartya (2000), “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, en *Revista Centroamericana de Economía*, Nos. 57-58, Tegucigalpa, enero-diciembre.
- Sobrino, Jaime (2005), “Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier Especial, México, pp. 123-183.
- Srinivasan, T. N. (2005), “Productivity and Economic Growth”, Stanford, Stanford University. Stanford Center for International Development (Working Paper; N° 251).
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; y Fitoussi, Jean-Paul (2009), “Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, Paris, CMEPSP, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, 11-2010.
- Tilak, Jandhyala B. (1992), “From Economic Growth to Human Development: a Commentary on Recent Indexes of Development”, *International Journal of Social Economics*, Vol. 19 N° 2, Bingley, pp. 31-42.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Vázquez Sánchez, Jorge (2005), “Neoliberalismo y Estado benefactor: el caso mexicano”, en *Aportes: Revista de la Facultad de Economía*, Vol. 10 N° 30, Puebla, septiembre-diciembre, pp. 51-76.
- Veres Ferrer, Ernesto Jesús (2006), “Diseño de un índice para la medición del desarrollo humano”, en *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 24 N° 3, Valladolid, diciembre, pp. 1013-1042.
- Walton, Michael (2010), “Capitalism, the State, and the Underlying Drivers of Human Development”, New York, PNUD (Human Development Reports: Research Paper; N° 2010-09), http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_09.pdf, 07-09-2010.

Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori

Víctor S. Peña-Mancillas

Introducción

Este estudio tiene como objetivo describir, a manera de caso instrumental¹, qué se ha hecho en el Perú para combatir la corrupción después de la caída del régimen de Alberto Fujimori (1990-2000).

El ámbito espacial definido para el estudio, el Perú, no es arbitrario: el gobierno encabezado por Fujimori terminó abruptamente en su tercer mandato, en parte por hechos corruptos que se presentaron en las más altas esferas gubernamentales. José Ugaz, Procurador *ad hoc* de la Nación en el caso Fujimori-Montesinos, lo expresa de esta manera: “lo que pasó del 96 al 2000 en el Perú no tiene registro histórico de precedente parecido. Ya no era la corrupción administrativa extendida sino toda una organización criminal en control del poder” (entrevista). Lo dicho por José Ugaz coincide con los estudios que describen la época. En el Perú, como en ningún otro país, un expresidente y otros funcionarios de alto nivel fueron encontrados culpables y encarcelados por delitos asociados a la corrupción². Después del régimen fujimorista, entonces, lo que hay en el Perú es un laboratorio donde se han experimentado, a fuerza del antecedente brevemente descrito, diferentes fórmulas anticorrupción.

Siendo la corrupción un tema tan presente en la agenda pública peruana, este trabajo describe la experiencia de qué ha sucedido en la materia diez años después, es decir, del 2000 al 2010.

Como advierten diversos expertos en el tema, “muchas de las medidas anticorrupción aplicadas en América Latina no han dado los resultados esperados, y son pocos los ejemplos de éxito” (Rojas Aravena, 2006: 120). Esta situación, lejos de mermar el interés por conocer la experiencia, debe fortalecerlo, pues, en materia de diseño de políticas públicas, “lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal (...); lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las instituciones]; no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos” (Goodin, 2003: 53).

Para cumplir con el objetivo planteado, posterior a la breve introducción que a continuación se desarrolla, se reconstruye la experiencia peruana a partir de los denominados “petroaudios”, episodio de coyuntura que fue el antecedente inmediato del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (en adelante PNLC-2008), como respuesta del Estado, dado a conocer en diciembre de 2008. Para el análisis de la experiencia se presenta el desarrollo de un marco de referencia. Los hallazgos se comparten en las conclusiones.

1. El “estado del arte”: a modo de introducción

Hasta antes de 1996, la corrupción en los países era considerada asunto de política interna, donde las directivas y recomendaciones internacionales no tenían cabida (Kaufmann y Dininio, 2006). A partir de ese momento, y hasta la fecha, diversos estudios han expuesto, desde una amplia variedad de ángulos, cómo la corrupción debilita el crecimiento económico y el desarrollo (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Tanzi y Davoodi, 1997; Mauro, 1997). Al día de hoy, es claro cómo la corrupción contribuye a los problemas de los países (Kaufmann y Dininio, 2006).

En ese marco, muchos gobiernos nacionales han emprendido diferentes esfuerzos para combatir (algunos dirán “erradicar”) la corrupción. De acuerdo con el análisis de Nieto (2004: 55), “las campañas anticorrupción implementadas hasta ahora [en América Latina] han tenido como norte promover la participación de la sociedad civil mediante su concientización respecto de los fenómenos negativos de la corrupción, y por esa vía fomentar la participación; crear mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción; e instaurar condiciones institucionales para prevenir y sancionar

efectivamente estos delitos”. Sin embargo, lo que motiva a los gobiernos a emprender una lucha anticorrupción pudiera no ser necesariamente el interés general pues, como lo ha señalado Hochstetler (2008: 62), la corrupción personal está dentro de los “factores de riesgo para los presidentes sudamericanos que quieren completar sus mandatos”.

El estado en que se encuentra el Perú, de acuerdo con el reporte sobre la opinión pública respecto a la corrupción³, de mayo de 2010, elaborado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, es el siguiente:

- El 71% de los encuestados considera que el peruano es poco honesto o nada honesto.
- Las instituciones peor evaluadas son: el Congreso (el 79% considera que es muy corrupto), el Poder Judicial (73% lo considera muy corrupto) y el gobierno (71% lo considera muy corrupto).
- El 86% califica como poco o nada eficiente el desempeño del Poder Ejecutivo en su lucha contra la corrupción.
- El 50% considera al gobierno de Alan García tan corrupto como los anteriores, y 20% incluso más que los anteriores.
- El 58% considera que la corrupción en el país será igual, algo peor o mucho peor en el futuro inmediato.

¿Cuál o cuáles son, de ser posible identificarlas, las causas de estos números?

Habrá que agregar que, de acuerdo con el Capítulo Peruano de Transparencia Internacional Proética (2010), “la pobreza, el desempleo y la inflación han dejado de ser los problemas principales y han tomado su lugar la corrupción en primer término (51%) y la delincuencia en segundo (41%)”⁴.

Estos datos podrían referenciarse con los existentes a nivel internacional. En 2010, Transparencia Internacional publicó el *Global Corruption Barometer*, que incluye a casi 90 países. Ahí puede constatarse que solo tres de cada 10 encuestados consideran efectivos los esfuerzos anticorrupción de su gobierno (Transparency International, 2010: 24). Sirva esto para señalar que, aun cuando las cifras son altas en términos absolutos, no dejan por ello de tener un referente internacional. La pregunta, sin embargo, se mantiene: ¿qué coloca al país en esta posición?

Sea cual fuere la o las causas, a marzo-abril de 2011, el 69% desaprueba la gestión del presidente Alan García⁵. No es éste, sin embargo, el peor momento de su gestión: en los meses de septiembre y diciembre de 2008, 75 y 71% de la población encuestada, respectivamente, desaprobaban su mandato. Dicho período de tiempo, de finales de 2008, estuvo enmarcado por el tema de los “petroaudios”.

2. De los “petroaudios” al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (PNLC) 2008

El 5 de octubre de 2008, en el programa televisivo de noticias “Cuarto Poder”, se difundieron grabaciones de audio supuestamente pertenecientes a Alberto Quimper, miembro del Directorio de Petroperú, y Rómulo León Alegría, miembro del partido en el poder. En la grabación, discuten secretamente pagos mensuales fuera de la legalidad a Quimper, León y Ernesto Arias-Schreiber, el representante legal de la empresa noruega *Discover Petroleum* en Perú, a cambio de contratos petrolíferos de exploración en bloques submarinos de petróleo y campos de gas. Las grabaciones difundidas databan, de acuerdo con la referencia hecha en el mismo programa, del 1° de febrero, del 15 de mayo, del 11 de junio y del 11 de septiembre, todas las fechas de 2008.

Al conocimiento de los audios, siguieron acciones del Congreso y manifestaciones lideradas por profesores, trabajadores, obreros y médicos para la renuncia del Consejo de Ministros. El escándalo llevó a la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, y el nombramiento de un nuevo gabinete encabezado por Yehude Simon.

En este ambiente, el Estado responde a través de la renovada Presidencia del Consejo de Ministros haciendo público un documento que denomina “Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008”.

3. Las políticas públicas anticorrupción antes del PNLC-2008

Si bien los “petroaudios” son emblemáticos del problema de la corrupción en la segunda administración de Alan García (2006-2011), no es el caso más trascendente que se ha presentado en la historia reciente del Perú.

En entrevista, el ex Procurador *ad hoc* de la Nación en el caso Fujimori-Montesinos explica que “El Perú, hasta antes del año 1990, en el que llega Fujimori al poder, era un país como cualquier otro en América Latina: con una considerable corrupción administrativa extendida a nivel de los funcionarios públicos promedio (...). Entre el 90 y el 92, mi evaluación posterior es que Fujimori estuvo empapándose de lo que era el manejo del Estado. Pero después del golpe y hacia adelante, de fines del 92 y hasta el 96, hubo una estructuración de una organización criminal que se tomó el poder: Fujimori, Presidente de la República, Montesinos, su asesor personal en materia de seguridad y narcotráfico, y Hermoza Ríos, el Comandante General del Ejército. Éste era el vértice superior de una organización triangular que se organizó⁶ (...). Del 96 al 2000, fue un saqueo total; (...) las únicas dos instituciones que sortearon con éxito este copamiento fue la Defensoría del Pueblo y la Iglesia, a medias, porque también hay dudas del papel que jugó el Cardenal en su momento. Fue una organización corrupta y asesina” (en entrevista).

Fujimori

La administración del presidente Fujimori (1990-2000) es, probablemente, la más analizada desde diferentes ópticas en la historia del Perú (Murakami, 2007), pues, entre otras razones, fue “durante el Gobierno del ingeniero Alberto Fujimori que se organizó un sistema nacional centralizado de corrupción. El referido sistema tuvo como piedra angular y organismo de mando al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)” (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 9).

Así, después de haber llegado a la Presidencia del Perú por vía democrática en 1990, Alberto Fujimori disuelve el Congreso el 5 de abril de 1992⁷ provocando “la instauración de un gobierno llamado de emergencia y reconstrucción nacional, que disolvió el Congreso, intervino el Poder Judicial y el Ministerio Público, desactivó la Contraloría General, disolvió los gobiernos regionales e impuso una cúpula en las Fuerzas Armadas” (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 7). Refiriéndose a los dos primeros años de gobierno previo al denominado “autogolpe”, la Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001: 6) identifica que “en esa etapa constitucional terminó de madurar el proyecto de copamiento y captura del Estado y la construcción de un régimen autoritario” (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 6).

Desde el momento del “autogolpe” hasta 1998, “se dictaron de manera sistemática las normas legales para copar el Estado. Se aprobaron leyes inconstitucionales que lo permitieron y se debilitaron todos los sistemas de control del Estado” (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 7). Como consecuencia, “desaparecieron la responsabilidad pública y el control de la responsabilidad. Los otros poderes se convirtieron cada vez más en guardianes, defensores y soporte del régimen; las autoridades se sometieron a la extorsión, el chantaje y la prebenda” (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 7). El Procurador *ad hoc* Anticorrupción, José Ugaz, lo recuerda así: “cuando nosotros iniciamos las investigaciones, descubrimos con sorpresa que en realidad era mucho más grande y más grave de lo que originalmente nos lo habíamos planteado como hipótesis. (...). Originalmente, en una pizarra (...) comenzamos a pegar papelitos para tratar de identificar. Y para cuando nos dimos cuenta, lo que teníamos era una gran telaraña donde estaban todos los niveles importantes de poder” (en entrevista).

El problema era amplio y complejo. “Es un hito sin precedentes (...) en la historia de América Latina: no hay un solo caso en el que una organización criminal haya copado literalmente al Estado (...). En el caso peruano fue, literalmente, una captura del Estado”, dice Ugaz (en entrevista) al referirse a esta primera etapa de los años noventa.

Hacia finales del año 2000, al poco tiempo de haber comenzado un tercer mandato, el período de Fujimori termina.

Después de Fujimori: las presidencias de Paniagua y Toledo

“Paniagua hereda, de alguna manera, lo que el propio Fujimori, en los últimos meses, había generado. Fujimori, en su desesperación por capturar a Montesinos, que ya estaba prófugo a raíz de la aparición de un video donde él está sobornando a un congresista y ante el temor de que Montesinos vaya a entregar públicamente donde Fujimori aparecía comprometido, decide buscarlo y detenerlo” (Ugaz, en entrevista). El ex Procurador *ad hoc* Anticorrupción continúa su relato: “a la semana de mi nombramiento, ya empezando a estructurar la oficina, nos llegó evidencia de que Fujimori estaría comprometido (...). Ante esa evidencia, siendo Fujimori presidente, la oficina que estaba a mi encargo decide abrir una investigación contra Fujimori (...). A los tres días, Fujimori se fue del país”.

Haciendo un recuento sobre los esfuerzos anticorrupción que han sido exitosos en el mundo, Heilbrunn (2006: 135) señala que son el producto de trabajos conjuntos que incluyen tanto a legisladores como a la sociedad civil y, generalmente, consecuencia de una crisis profunda en el tema. Éste es el contexto arrancando el siglo XXI en el Perú.

Tras la renuncia de Francisco Tudela, vicepresidente del Perú en el mandato de Fujimori, y la destitución de Martha Luz Hildebrandt, entonces presidenta del Congreso, asume la presidencia de manera transitoria el abogado Valentín Paniagua Corazao a partir del 22 de noviembre de 2000 y hasta el 28 de julio de 2001. Este corto lapso de gobierno bastó para fortalecer las bases de un exitoso sistema anticorrupción cuyos beneficios, aunque diluidos, aún se sienten en este país. “En el año 2000 se crearon jueces anticorrupción, fiscales anticorrupción, policías anticorrupción (...) y el Estado actúa con mayor fuerza y celeridad. (...) una característica fundamental de estos casos es que, cuando hay una fuerza especial, difícilmente puedes modificar el procesamiento. Porque son gente especializada y no se tiran para atrás fácilmente” (Matute, en entrevista).

La voluntad política se vio reflejada en acciones concretas. Durand (2004: 132) así lo describe: “Esta transición de un régimen altamente corrupto y organizado a uno capaz de enjuiciarlo se explica en relación con los *grados y formas de concentración del poder político*. La corrupción y la renta fueron facilitadas por la doble concentración del poder en el Ejecutivo y en su interior, por la baja calidad moral en los más altos niveles y por la larga duración del régimen. Al colapsar, se crearon rápidamente, con el apoyo de la sociedad civil, mecanismos de equilibrio de poderes y vigilancia cívica que permitieron dar un salto cualitativo en otra dirección”.

El abogado Ugaz (en entrevista) recuerda lo que podrían ser los principales rasgos de la estrategia general: “La oficina nuestra era lo que se llama aquí Procuraduría; el Procurador es el abogado del Estado, que en realidad tiene muy poco poder en la práctica. Pero como el sistema de justicia había colapsado, (...) tuvimos un papel muy relevante. Todos veníamos de la actividad privada; (...) eso también nos dio cierta agilidad en los primeros movimientos. A propuesta nuestra, y conforme fue decantando la situación, el Poder Judicial, con sus nuevas autoridades, creó un Circuito Anticorrupción. Se nombraron jueces jóvenes, no contaminados, muy proactivos, jueces y juezas; fueron seis en su momento, un coordinador a nivel de la Corte Superior y una Sala que se encargaba de revisar todos los casos que ellos llevaban. Y eso funcionó muy bien. A la par, la Fiscalía, con sus nuevas autoridades también, creó seis fiscalías anticorrupción (...) y un Fiscal Superior Coordinador que se encargaba de articular este trabajo”. Eran mecanismos jurisdiccionales, profesionales en la investigación y regidos por la observancia del Derecho.

Ugaz (en entrevista) recuerda que “la maquinaria de administración de justicia era: la Procuraduría Anticorrupción; como abogados del Estado, nosotros proponíamos los casos a la Fiscalía. La Fiscalía hacía las investigaciones preliminares. Y luego esto pasaba a los jueces anticorrupción, que se encargaban del procesamiento. Esa maquinaria, ese subsistema que se generó al interior de la Justicia, funcionó bastante bien. Y yo diría que hasta el día de hoy ha mantenido resultados muy por encima del promedio del sistema en general”.

Acercas de ese momento, Dargent (2005) considera tres aspectos importantes en el entramado

institucional que se estaba formando: 1) la creación de un subsistema de justicia y policía anticorrupción que permitía el trabajo coordinado y unificado; 2) la creación de una Procuraduría *ad hoc*; y 3) la reforma a diversas normas que permitieron una acción efectiva e inmediata, incidiendo en las medidas limitativas preliminares y aprobando beneficios a cambio de la colaboración de quienes estuvieran involucrados. Sobre el tercero de los puntos, Ugaz (en entrevista) señala que “sin esas normas aprobadas, probablemente no hubiéramos tenido las tenazas como para poder hacer lo que hicimos, que fue, primero, impedir que se vayan del país, luego capturarlos, procesarlos y ya, cuando les teníamos, tirarles un *salvavidas* y decirles ‘si tú me cuentas, yo negocio contigo y te reduzco la pena’. Eso nos permitió saber rápidamente dónde estaba el dinero, quiénes eran los actores, dónde había que golpear decididamente”.

“La opinión especializada nacional e internacional coincide en que el caso del Perú es, hasta cierto punto, único en cuanto se refiere al proceso de sanción a quienes formaron parte o estuvieron involucrados en un hecho de mega-corrupción como el del fujimorismo durante los años noventa” (Proética, 2004: 21). El primero de los impulsos se dio a través de mecanismos eminentemente jurisdiccionales. José Ugaz (en entrevista) identifica las lecciones que pueden aprenderse de este período: “la primera es que sin voluntad y liderazgo ético, nada camina en esta materia. Uno tiene que tener un liderazgo ético visible, Paniagua lo simbolizó con toda claridad (...) y cuando no hay esa voluntad política, hay que generarla en la sociedad civil”. Además, “hay que definir quiénes son los aliados estratégicos en esta lucha; en nuestro caso fue la prensa de investigación. (...) tratar de internacionalizar el proceso, buscar aliados y luego las alianzas locales: con qué recursos cuenta uno al interior del país. (...) la juventud juega un papel muy importante en este tipo de procesos. (...) sin instrumentos legales modernos, no se puede combatir el crimen moderno. (...) y que todo este proceso estuvo de la mano de la opinión pública”.

Ya después, “en paralelo [a los jueces y fiscales anticorrupción], los gobiernos, primero del señor Toledo y después este gobierno [de Alan García], quisieron formar comisiones anticorrupción, o zares anticorrupción. El primero fue el señor Toledo que recibió información de esta ola de zares anticorrupción; lo puso en su plan de trabajo y nombró a una persona como zar anticorrupción (...), pero no fue efectivo (...) porque le estaban dando condiciones de investigador cuando no tenía recursos para investigar (...); fue un problema de recursos y de definición misma de la Comisión: le dieron atribuciones que constitucionalmente no tenía (...); también tocó que el zar era una persona más hacia el marketing que hacia el resultado (...); como tal se desprestigió muchísimo” (Matute, en entrevista). Y ahí comienza lo que, podría decirse, diluye el esfuerzo emprendido en el año 2000.

Se articula, entonces, un esfuerzo denominado Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA). Después, al poco tiempo de iniciado el gobierno de Toledo, se creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, presidida por un consejero presidencial en materia de lucha anticorrupción y ética pública, a quien la prensa le llamó erróneamente “Zar Anticorrupción” (Proética, 2004: 39), que fue, desde sus inicios, señalada por la organización ciudadana Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, por no tener las características recomendadas por la INA.

El 3 de febrero de 2004, el presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, anunció un Plan de Acción contra la Corrupción que contenía un conjunto de medidas inmediatas a adoptarse para luchar contra la corrupción.

De acuerdo con Proética (2004), “un intento muy valioso por reimpulsar y dotar de liderazgo a la lucha contra la corrupción fue la decisión del ministro de Justicia, Baldo Kresalja (febrero-julio de 2004), de crear un Grupo de Trabajo integrado por doce personalidades independientes (donde sólo uno de sus miembros, Yehude Simon, presidente regional de Lambayeque, formaba parte del Estado) con el encargo de elaborar propuestas de corto y mediano plazo para fortalecer la lucha contra la corrupción y la ética pública (Resolución Ministerial 245-2004-JUS de mayo de 2004)”.

Todos los referidos cambios se dan en el período del presidente Toledo y comienzos del de

García, es decir, en poco menos de 10 años. Esto, como puede advertirse, trae como consecuencia la imposibilidad del establecimiento institucional de un esfuerzo estructurado y sólido. Tiene, sin embargo, una explicación que será desarrollada en el apartado de la implementación de las políticas públicas.

La presidencia de Alan García

El ex Procurador *ad hoc* Anticorrupción, José Ugaz (en entrevista), reflexiona: “Toledo dejó hacer. No apoyó tan decididamente como Paniagua, pero tampoco hizo mucho problema (...). Durante el gobierno de Toledo lo que disminuyó fue la voluntad política, se adelgazó, pero no desarticuló como sí hizo este gobierno. Este gobierno decapitó la Procuraduría y, definitivamente, hoy día tenemos una caricatura de lo que fue, en su momento, el sistema”.

Sobre el primer período de Alan García se ha escrito que “se vio afectado también por su incapacidad para enfrentar con eficacia el problema del terrorismo y por sus acusaciones de corrupción” (Milet García y Gamboa Valenzuela, 2006: 58). Se ha dicho, también, que “para muchos peruanos (...), la presencia de Alan García en la presidencia era vista como una pesadilla” (Arias Quincot, 2006). La versión de García es diferente. Al diario El Mercurio diría, en 2010, que al iniciar su gestión manifestó a sus ministros que venía “de cargar por más de diez años con una cruz que no era suya”⁸, refiriéndose a los escándalos de corrupción en su primera administración.

La lista de esfuerzos por articular una política pública anticorrupción, descritos en la sección precedente, continúa en la presidencia de García: durante su período se estableció la Oficina Nacional Anticorrupción con una duración de pocos meses; posterior a los “petroaudios”, ya anunciado el PNL-2008, se constituiría un Grupo de Trabajo Intersectorial (R.M. N° 044-2009-PCM) y, a los meses, una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Esta situación robustece lo ya advertido: los esfuerzos extra jurisdiccionales se han sobrepuesto en una especie de “caja china” que dificultan su implementación. “La superposición de las (*sic*) diversos planes y programas anticorrupción y la falta de coordinación y organización, sumado a una inadecuada implementación de las propuestas, las que terminan diluyéndose en el cumplimiento de solo algunos objetivos que se consideran prioritarios (...), son probablemente algunos de los problemas que han impedido el avance y un impacto positivo en la lucha contra la corrupción” (Arias Navarro, 2010). El diagnóstico desde el lado oficial es positivo: en palabras de Genaro Matute (en entrevista), coordinador de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, “ha habido una suerte de respuesta institucional muy fuerte en los años 2001 hasta el 2008. Después se han presentado actos de corrupción que son aislados a alto nivel, pero todavía no se ha vencido la corrupción pequeña y mediana”.

El caso instrumental que se presenta tiene como eje la crisis de la administración como consecuencia de los “petroaudios”, que, como ya se ha señalado, son posteriores al desmantelamiento de la hasta entonces Oficina Nacional Anticorrupción: “primero, la Oficina Nacional Anticorrupción desaparece en junio del 2008 (...). A los pocos meses se hacen públicos los audios [los “petroaudios”] que comprometen al gabinete de Del Castillo y renuncian. Porque la otra posibilidad que ya se veía venir era que los llamaran a todos al Congreso y los censuraran. Entonces prefirieron renunciar” (Arias, en entrevista).

Los “petroaudios”, emblemáticos en cuanto a corrupción, no son el único caso en la administración García. ¿Qué ha hecho el Estado, en particular el gobierno, para disminuir la posibilidad de que se presenten casos como los descritos? El tema de tener planes superpuestos que dan la sensación de ineffectividad, no es exclusivo de la administración García: “Desde el año 2001, luego del gobierno de Alberto Fujimori, hemos contado con una serie de iniciativas ‘planes’ para luchar contra la corrupción (...). A la Iniciativa Nacional Anticorrupción del 2001 se sumó luego, en el año 2005, la elaboración participativa y concertada del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, que fue puesto a recepción de comentarios pero jamás fue aprobado. En el 2006 (...) se retomó ese Plan presentándose como el ‘Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana’; lamentablemente tampoco

este plan pudo ser aprobado (...). Tras el escándalo ‘petroaudios’, que hizo caer el gabinete de Del Castillo, asumió la presidencia del Consejo de Ministros Yehude Simon, quien recogió nuevamente el Plan Nacional contra la Corrupción elaborado en el 2005 y luego de modificaciones al mismo (...) fue presentado en diciembre de 2008. Este plan tampoco fue aprobado” (Arias Navarro, 2008).

4. Análisis de la política pública: PNLC-2008

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (PNLC-2008)

¿Qué sucede con el PNLC-2008? Al término de la administración en la que se presentó, la de Alan García, pocas referencias se encuentran sobre él: salvo en el caso de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (instancia coordinadora), pareciera no estar teniendo la incidencia esperada. Muy pocos lo mencionan o lo tienen presente. Por ejemplo, en la ponencia que presentó su impulsor, Yehude Simon, en la Primera Conferencia Anual Anticorrupción, celebrada el 3 y 4 de noviembre de 2010, no lo menciona en ninguna ocasión⁹ aun cuando lleva por título “Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico”.

Inés Arias, coordinadora del colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción, lo explica de manera rápida: “Este Plan [presentado en diciembre de 2008], en realidad ha sido un recorte del otro Plan, el del 2006” (Arias, en entrevista). Efectivamente, “fue elaborado sobre la base de las propuestas del Grupo de Trabajo constituido al amparo del Decreto Supremo N° 004-2006-JUS; y fue presentado ante el Acuerdo Nacional” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 22). Aun cuando fue presentado en evento público, “cosa curiosa: no ha habido una aprobación, por ninguna instancia” (Matute, en entrevista).

En 32 cuartillas, el PNLC-2008 presenta unas matrices que definen, para cada uno de los siete objetivos estratégicos, “Acciones”, “Medidas de Desempeño”, “Metas” y “Responsables”. Se carece de un concepto unívoco en cuanto a qué entender por corrupción, situación necesaria cuando se quiere medir el impacto de una política pública. Las matrices descritas, sin embargo, son valiosas (aun cuando hay inconsistencias internas, por ejemplo en cuanto a cómo se denominan las estrategias y si se trata de objetivos únicamente o de objetivos estratégicos), ya que de ahí puede desprenderse una lista de acciones por realizar.

El PNLC-2008 fue, posterior a su presentación, considerado como inviable: “En rigor se trata de un documento bastante completo y amplio en tanto que busca involucrar a todas las entidades del aparato estatal” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 23); luego matiza: “Cabe resaltar que si bien el Plan Nacional constituye una clara expresión de voluntad política para combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, ha pretendido abarcar muchas áreas, objetivos y metas al mismo tiempo, y ello en la práctica dificulta su ejecución, pues da origen a una agenda de trabajo casi imposible de cumplir por su complejidad y superposición de actividades, lo que resulta contraproducente con los objetivos establecidos, no sólo para quienes ejecutan dicho Plan Nacional desde el Poder Ejecutivo, sino para quienes, como en nuestro caso, desde la Comisión Especial del Congreso, tenemos el encargo de realizar su control, seguimiento y evaluación” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 24).

En el colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción insisten: “nuestra lucha fue que aprobaran el Plan” (Arias, en entrevista), [porque] “si tienes un Plan aprobado por norma, que es lo único que lo hace obligatorio para los funcionarios, es más fácil decir sobre esa norma ‘esto está mal o debiera modificarse algún punto’, pero el Plan no está aprobado legalmente por ninguna norma, porque la visión en ese momento era -eso nos respondía el entonces encargado de la implementación del Plan- que los funcionarios ‘interioricen’ [su contenido]” (Flores, en entrevista).

Contextualmente, a los pocos meses de haberse dado a conocer, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon, se retira de la responsabilidad. Desde entonces, ya no hay esfuerzos por implementar el PNLC-2008 en los términos originalmente concebidos. De cualquier

modo, se han constituido dos organizaciones públicas para velar por su implementación.

Grupo de Trabajo Multisectorial

La política pública anticorrupción en el gobierno de García no comienza con el PNLC-2008. Tal y como ya se refirió, en la década que siguió a la caída del gobierno de Fujimori la existencia de esfuerzos en la materia ha sido la constante: “Entre las recomendaciones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, una de las principales es que la lucha contra la corrupción se institucionalice; es decir que, de una parte, se defina una institución del Estado que se dedique a su organización y dirección; y, de otro lado, que en los distintos organismos del aparato estatal, la lucha anticorrupción cobre una presencia transversal, a través de una política nacional anticorrupción” (Proética, 2004: 39).

La Oficina Nacional Anticorrupción (ONA) fue un organismo creado en octubre de 2007 para reemplazar al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) creado durante el gobierno de Alejandro Toledo. A diferencia de la institución que reemplazaba, este organismo se adscribía a la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta Oficina tuvo como meta principal “prevenir, investigar, coordinar, vigilar y promover la ética pública y la lucha contra la corrupción a través de medidas preventivas, la investigación de oficio o a iniciativa de parte, así como la formulación, monitoreo y supervisión de políticas públicas sobre la materia”. La primera y única jefa de este organismo fue Carolina Lizarraga, ex-jueza anticorrupción. Su existencia fue bastante efímera. Nueve meses después de ser creada, se suprimió. El actual coordinador de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), Genaro Matute, comenta que “en este gobierno se creó una Oficina Nacional Anticorrupción (...); comenzó a funcionar pero, nuevamente, no tenía constitucionalmente las atribuciones de hacer investigación (...); entonces, ante el primer choque que tuvo con el gobierno (...), donde había una acusación mediática contra el hijo del Primer Ministro (...), después de esto, le retiraron el apoyo y tuvo que renunciar” (Matute, en entrevista).

Coexistente con estos esfuerzos se encuentra el “Programa UMBRAL [que] constituye una experiencia valiosa en la que instituciones como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud (...) han logrado construir un espacio de coordinación que, con pleno respeto de sus autonomías, promoverá medidas de lucha contra la corrupción en cada uno de sus ámbitos de acción” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2008).

Es, sin embargo, a través del Grupo de Trabajo Multisectorial que se promueve de manera primigenia la coordinación de las acciones anticorrupción. “El Grupo de Trabajo Multisectorial estará integrado por un representante designado por la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá, y por un representante titular y otro suplente de cada uno de los Ministerios del Poder Ejecutivo” (artículo 2, Resolución Ministerial N° 044-2009-PCM).

De acuerdo con el artículo 5 de la Resolución Ministerial que la crea, la Comisión tiene entre sus funciones las siguientes:

- Coordinar la implementación de los objetivos, acciones, medidas de desempeño y metas de competencia sectorial para la ejecución efectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.
- Supervisar la aplicación de las políticas públicas sectoriales en materia de Lucha contra la Corrupción.
- Diseñar y aplicar los indicadores de gestión que permitan medir los avances en la Lucha contra la Corrupción y Transparencia en el ámbito sectorial.
- Coordinar y presentar las iniciativas legislativas que correspondan, en el marco de la implementación de las acciones del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, con la finalidad de prevenir y/o sancionar los actos de corrupción en la administración pública.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

Al año de creado el Grupo Multisectorial, la ejecución pasa a manos de una agencia creada *ad hoc*: la

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN): “la ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción estuvo a cargo, en una primera etapa, del Grupo Multisectorial del Poder Ejecutivo, desde su creación ocurrida el 29 de enero de 2009, aproximadamente hace un año; y a partir de allí, la ejecución de dicho Plan Nacional, a partir de febrero del año en curso, se encuentra a cargo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 24).

La creación de la CAN es recordada de la siguiente manera por su actual coordinador, Genaro Matute: “viene un nuevo ministro que me llama y me pide armar algo en anticorrupción. Y digo ‘ya han funcionado comisiones, oficinas, pero han cometido el error de hacer investigación’. Lo que necesitamos en anticorrupción ahora es una oficina (...) mixta, donde entren instituciones tutelares del país, que entre la sociedad civil y que entre el gobierno, pero en minoría (...). Hemos trabajado y hemos quedado en definir la Comisión como está ahora” (Matute, en entrevista).

Se normó, entonces, la integración de la organización pública ahora existente: “En un plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto Supremo, la Presidencia del Consejo de Ministros adoptará las acciones y disposiciones que correspondan para que el Grupo de Trabajo Multisectorial creado por Resolución Ministerial N° 044-2009-PCM se incorpore a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción referida en el artículo 1 precedente” (artículo 6, del Decreto Supremo N° 016-2010-PCM).

Eso es lo establecido formalmente; sin embargo, hay quienes observan que no se ha hecho dicha incorporación: “se constituye la Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción. Además de la Comisión Intersecretarial de Lucha Contra la Corrupción (...) [la idea era que la Comisión Intersecretarial se integrara a los trabajos de la Comisión de Alto Nivel], pero la información que nosotros tenemos de los informes cuatrimestrales que saca la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Congreso de la República es que esta Comisión Multisectorial no se ha llegado a integrar a la Comisión de Alto Nivel. Como que trabajan algo desligados” (Arias, en entrevista).

El cambio no es menor: mientras que las funciones del Grupo Multisectorial fueron más operativas, la CAN se ha autoimpuesto un papel de desarrollo de la institucionalidad, es decir, la generación a largo plazo de arreglos sociales que desincentiven la corrupción: “el Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción precisó que era necesario comprender la real dimensión de la labor a cargo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, en el sentido que constituye un ‘*espacio de diálogo y coordinación de políticas interinstitucionales*’” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010b: 32). El señor Genaro Matute, su coordinador, dijo a la prensa en 2009: “Esta Comisión lo que va a tratar es de unificar criterios, de trabajar con las instituciones que están luchando contra la corrupción, pero tienen que comenzar a hacerlo en una sola dirección”¹⁰.

¿Cómo percibe la ciudadanía organizada este nuevo esfuerzo emprendido desde el Estado? “La Comisión es, para nosotros, la continuación de una serie de gestos vacíos [en el tema] (...); cuando aparece el tema de los ‘petroaudios’ y se cambia de régimen vuelve a aparecer un gesto del Gobierno para luchar contra la corrupción: cada vez que hay un escándalo, el Gobierno sale con un gesto, crea algo (...), el Plan [2008] es el gesto”, dice Flores (en entrevista), del colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción. Por su parte, la Directora Ejecutiva de Proética señala: “yo creo que la Comisión de Alto Nivel es una instancia muy necesaria. Todavía no tiene la fuerza ni majestad que debiera tener en el tema de la lucha contra la corrupción: no está claro hacia dónde va, qué cosa es lo que debe hacer” (Blondet, en entrevista). Por su parte, su coordinador, define así la actividad de la CAN: “la Comisión tiene un perfil bajo porque el tema que tiene entre manos es de largo plazo (...), lo que se busca son normas que lleguen al Congreso para su aprobación y que busquen eso: prevenir, transparentar, fortalecer instituciones, desarrollar la ética” (Matute, en entrevista).

El nuevo papel coordinador, de largo alcance y de bajo impacto en el período inmediato, se ha presentado como ventajoso pues “permite tener una visión global de la problemática a partir de la implementación del Plan de Lucha contra la Corrupción, comprometiendo a los diferentes niveles de gobierno, y no solamente al Poder Ejecutivo, como venía ocurriendo hasta hoy con el Grupo

Multisectorial. En el mismo sentido, considera a otros Poderes del Estado, como el Poder Judicial y, en general, toda la estructura conformada por el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 37). Así lo describe su coordinador: “el objetivo de esto es trabajar en aspectos de largo plazo de la corrupción. No es tocar los temas específicos: es ver, no el problema, sino la problemática (...); es desarrollar conceptos de cómo no se deben generar esos problemas, prevenirlos” (Matute, en entrevista).

En el Primer Informe de la Comisión Especial, la CAN había presentado tres objetivos “muy concretos: a) Transparencia, Ética y Buen Gobierno para que la ciudadanía conozca cómo administran los funcionarios públicos los recursos del Estado. b) Control Preventivo para detectar los actos de corrupción, que permitan el monitoreo de las obras, adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios. c) Actuación eficaz y eficiente de las instituciones tutelares en la lucha contra la corrupción para detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 37).

La estructura de la CAN, como ha sucedido en ocasiones pasadas, no fue ajena a modificaciones que ocurrieron “sobre la marcha”: “mediante Decreto Supremo N° 067-2010-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 17 de junio de 2010, ha sido modificada la conformación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, quedando precisado que en el caso del Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima podrá actuar su representante, sin embargo, la modificación más importante se encuentra referida a la exclusión de la Defensoría del Pueblo como miembro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, entidad que actuará sólo en condición de observadora, pudiendo participar en las sesiones con voz pero sin voto” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010b: 23).

De esta manera, la CAN “tiene como propósito establecer un foro en el que se discutan y propongan políticas de transparencia, de promoción de la ética, de lucha contra la corrupción y propuestas de reformas de la gestión del Estado. Éstas se presentarán para consideración del país y serán elevadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo y a las instituciones constitucionalmente autónomas para su consideración en la actuación institucional y en los planes nacionales (...); las propuestas son de carácter declarativo no vinculante” (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú, 2010: 5).

Heilbrunn (2006: 146) identifica algunos de los prerequisites que considera necesarios para el éxito de las oficinas anticorrupción: su independencia, claridad ante quién deben reportar, la supervisión ciudadana y, por supuesto, el compromiso real de los gobiernos que quieran implementarlas. Asociaciones ciudadanas, como el colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción, han señalado como una debilidad el hecho de que la CAN esté subordinada a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): “la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (...) depende de la PCM, nosotros decimos que debe ser un órgano independiente y autónomo (...). Estaba invitado el Alcalde de Lima, que en ese año comenzaron a aparecer varias denuncias muy duras contra él (...), por lo menos dos (...) muy duras (...): el incremento del 300% del presupuesto de la obra el Metropolitano, y el caso ‘Comunicore’ (...). No está el Congreso de la República, no está la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo participa solo como observadora y éstas son instituciones que tienen que ver en la lucha contra la corrupción (...); y de la sociedad civil solo están participando dos instituciones (...); no se ha permitido el ingreso de otras instituciones” (Flores, en entrevista).

Otra de las acciones definidas en el plan de trabajo, el Centro de Monitoreo de Medidas y Avances de Lucha contra la Corrupción, se generaría pero con una denominación diferente: como Observatorio, disminuyendo -al menos en su nombre- la incidencia que puede tener: no es lo mismo monitorear que observar. “No quieren que se llame ‘Centro de Monitoreo’ pues suena un poco impositivo. Entonces, ha habido una queja de parte de algunas instituciones de que no deberíamos estar monitoreando sino observando” (Matute, en entrevista).

No solo el impacto del trabajo realizado sino la continuidad es lo que está siendo observado: “nuestra preocupación, (...) que creo puede pasar, así como ha pasado en otros gobiernos con todas estas iniciativas, es que el próximo gobierno cierre la Comisión (...) y desaparezca lo poco que hay del Plan, convoquen a un nuevo Plan y a una nueva Comisión” (Arias, en entrevista). Lo que podría ser una respuesta a esta preocupación es planteada por Genaro Matute (en entrevista), coordinador: “en principio, la permanencia [del trabajo realizado] se le trata de dar en el momento en que (...) no es solamente el gobierno en turno el que está participando: hay instituciones que no dependen del gobierno (...); estamos [también] trabajando en una Ley de formación de la comisión, donde se incluirían el Congreso y la Contraloría, que se han negado a participar (...) [y, finalmente] poder tener herramientas que funcionen en beneficio del ciudadano, que el ciudadano pueda percibir que se le está dando una ventaja al tener la comisión”. De lo dicho, sin embargo, no se desprende una estrategia sostenible de permanencia.

Previo: el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011

En el apartado relativo al análisis del PNLC-2008, se advierte que el mismo es un documento corto cuyo mayor aporte se presenta en una serie de matrices donde pudieran desprenderse actividades muy específicas a realizar. Se comentó, también, la existencia de inconsistencias internas del documento. Al menos estas dos características pueden explicarse al conocer un documento previo del que se partió para elaborar el expuesto en el 2008.

En 2006, en varias ocasiones, de acuerdo con lo dicho por las personas involucradas, se presentó ante diversas instancias del gobierno del Estado peruano un documento denominado Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011, con una extensión de 239 cuartillas (en comparación con el Plan 2008, que tiene 32), el cual desarrolla de manera profunda un apartado conceptual sobre la corrupción y, ahí sí, puede establecerse una relación de causalidad entre este apartado y la serie de matrices desarrolladas. En otros términos, el PNLC-2008 copia con leves variaciones y actualizaciones de tiempo el trabajo desarrollado (y no aprobado) en el 2006.

El PNLC 2006-2011 que, por cierto, es definido desde su introducción como un “documento de trabajo”, consta de tres partes: en la primera se encuentra el marco teórico “cuyo propósito es presentar y desarrollar los conceptos fundamentales sobre el fenómeno tan complejo como la corrupción” (Sánchez Girao, 2006: 9); en la segunda, se encuentra el Plan de Acción, que se desarrolla sobre cuatro ejes, a saber: 1) la visión sobre la que se trabaja; 2) las condiciones necesarias para poder desarrollar el plan; 3) los objetivos estratégicos; y 4) la matriz de trabajo, que contiene acciones, medidas de desempeño, metas y responsables. La tercera parte del PNLC 2006-2011 es, en realidad, un conjunto de anexos sobre los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de combate contra la corrupción.

Sobre el PNLC 2006-2011, se concluye que “El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción considera que todos los conceptos son válidos siempre que contengan los siguientes elementos: se trata de un acto de poder; se requiere la concurrencia de dos partes para que exista un acto de corrupción: un funcionario o servidor público y una persona que promete algo (*sic*) contraprestación al hecho indebido; se compromete el patrimonio del Estado; se produce un delito dentro de una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento; la corrupción no solo debe ser vinculada a la esfera pública sino también a la privada, más ahora en el mundo globalizado en el que estamos” (Sánchez Girao, 2006: 25).

Otra diferencia entre la versión 2006 y la versión 2008 es que aquella cuenta con una “visión: un país libre de corrupción en el que imperan los principios de honestidad, ética, probidad, con una Administración Pública que trabaje bajo los lineamientos de la objetividad, imparcialidad y transparencia” (Sánchez Girao, 2006: 72), lo cual debería ayudar en la formulación de un planeamiento táctico de implementación. Cuenta también, como no lo hace el PNLC-2008, con el desarrollo de las “condiciones necesarias: Construir y mantener un liderazgo político que exprese la voluntad política de

lucha contra la corrupción (...). Construir una alianza entre la sociedad política y la sociedad civil en contra de la corrupción” (Sánchez Girao, 2006: 72).

La diferencia entre la versión 2006-2011 y la versión 2008 se concentra, sobre todo, en el objetivo estratégico 1: en el primero de los referidos se busca “Promover la creación de un Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción”, en el segundo, “Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción”. La diferencia no es menor: en el PNLC 2006-2011, el primer planteamiento conlleva la creación de un “órgano rector que viabilice el Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción en forma articulada y eficaz” (estrategia 1.1, Sánchez Girao, 2006: 74); en el PNLC 2008 se carece de una definición clara sobre quién se responsabilizará de la coordinación. Y esto ha sido factor reiterativo en la errática implementación de la política pública anticorrupción¹¹.

Posterior: el PNLC-2008 “priorizado”

El PNLC-2008, como ya se apuntó, no fue aprobado por ninguna instancia legal. Eso ha permitido su transformación a través de una “priorización”, que “incluye todo y se simplifica (...). El Plan original tenía demasiadas *twists* al mismo tema. Y esto de acá [refiriéndose a la priorización del Plan] tiene estrategias más generales y actividades más específicas (...), [y] lo que no aparece como elemento específico del programa, está en la institucionalidad” (Matute, en entrevista).

Esto, la priorización, se hace durante la Tercera Sesión de la CAN; los miembros “acordaron por unanimidad aprobar la priorización del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción”¹², señalando como estrategias las siguientes:

1. Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información y promoción de la transparencia en la administración pública.
2. Fortalecer el Sistema de Recursos Humanos para la prevención de la corrupción.
3. Fortalecer el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para prevenir la corrupción.
4. Desarrollar fortalezas en los órganos de control y supervisión / Fortalecer un Sistema Nacional coordinado de lucha contra la corrupción.
5. Desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad, fortaleciéndola con valores éticos.

La justificación que se da es que el Plan Nacional contra la Corrupción “era un Plan inmanejable porque era tan amplio que no se podía realmente establecer ni darle un seguimiento apropiado. Entonces lo que se hizo fue, para no decir que se desmantelaba el Plan, priorizar el Plan (...); [esto] simplifica radicalmente el trabajo” (Matute, en entrevista). Esta priorización no hubiera sido posible en el caso de que el PNLC-2008 hubiera sido aprobado.

Esta priorización, como puede verse, es en realidad un Plan nuevo. La idea de que el PNLC-2008 tenía complejidades en su implementación era, como ya se ha anotado, una constante. La Comisión Especial, por ejemplo, desde su Primer Informe, había dicho: “se permite sugerir al Poder Ejecutivo y a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción -CAN, que priorice los siguientes temas: 1) Instalación de Mesas Anticorrupción. 2) Canales de Atención de Denuncias Ciudadanas. 3) Mejora Normativa en las Compras Estatales. 4) Diseño Curricular Nacional en Formación en Valores. 5) Central de Riesgos de Funcionarios y Servidores. 6) Reglamentación del Uso de Bienes Públicos. 7) Código de Ética Empresarial y Comité de Vigilancia CONFIEP” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 25-26).

Ya de manera particular, la recomendación 6.2.1 de la Comisión Especial expresada en el Primer Informe dice: “La Comisión Especial recomienda que en vista que el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción es complejo y amplio, tanto la ejecución, como el monitoreo y el seguimiento se concentren en objetivos estratégicos prioritarios y viables, ordenados en el corto, mediano y largo plazo según su complejidad” (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 57).

El diagnóstico de algunos sectores ciudadanos no parece tan positivo: no se trata de ir haciendo

plan sobre plan, comisión sobre comisión. “Tenemos un Plan que ni siquiera tenía un diagnóstico adecuado, que ha sido tomado y recortado de la base de uno anterior, hecho en un contexto anterior. Y ese Plan, encima, es recortado. Y lo que se prioriza es el primer objetivo (...), lo demás está en el limbo”, dice Arias (en entrevista), del colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción.

A diez años de que terminara la administración de Alberto Fujimori y que, como en ningún otro lugar de América Latina, existiera un esfuerzo efectivo y contundente en materia anticorrupción, pareciera que el trabajo se está diluyendo, perdiéndose en planes que se renuevan sin ser ejecutados, que se formulan sin diagnósticos, coordinados por instancias de corta duración.

El 2 de julio de 2010 se suscribe el Pacto Nacional contra la Corrupción, un documento que reúne a los representantes del Poder Judicial, del Consejo de Ministros, del Tribunal Constitucional, del Ministerio de Justicia, de la Municipalidad de Lima, del Foro del Acuerdo Nacional y de Proética¹³, que incluye cuatro compromisos, a saber:

- Aunar esfuerzos para la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la promoción de los valores y la difusión de los códigos de ética, previniendo, denunciando, investigando, juzgando, sancionando ejemplarmente los actos de corrupción.

- Llevar a cabo las actividades pertinentes que den cumplimiento a las cinco estrategias prioritarias del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

- Elaborar, desarrollar y presentar públicamente planes anticorrupción en cada una de las instituciones, en el que se señalen metas concretas que permitan avanzar en las líneas de acción.

- Promover, a fin de garantizar resultados mensurables, que en el plazo de un año calendario se implementen mecanismos de seguimiento mediante el establecimiento de un organismo de monitoreo independiente que supervise los planes anticorrupción y promueva su adecuación a los compromisos internacionales del país en materia de lucha contra la corrupción. La ejecución de los planes institucionales anticorrupción, por su parte, comprenderán dos fases: la primera, de lanzamiento y aplicación, de julio de 2011 a julio de 2016; y la segunda, de consolidación, de julio de 2016 a julio de 2021.

Llama la atención que en este nuevo pacto figure el año 2021. La fecha debió ser elegida por razones simbólicas (Bicentenario de la Independencia, proclamada por el General José de San Martín, 28 de julio) y no como el producto de una planeación estratégica. Señalar una fecha tan hacia el futuro fractura la posibilidad de que se realice. Cynthia McClintock (citada por Murakami, 2007: 111) ha señalado que en el Perú, desde 1919, cualquier forma de política no ha durado más de 12 años consecutivos.

Dado el contexto en el que se presenta, conociendo lo que ha sido esta década, no puede pasarse por alto aquel temor ya referido de la activista ciudadana Inés Arias: “nuestra preocupación, nuestro temor que creo puede pasar, así como ha pasado en otros gobiernos con todas estas iniciativas, es que el próximo gobierno cierre la Comisión (...) y desaparezca lo poco que hay del Plan, convoquen a un nuevo Plan y a una nueva Comisión”.

Sin una construcción institucional sólida en esta década, es altamente probable que la política pública anticorrupción en el Perú se sume a aquellas que nunca podrán implementarse de manera adecuada, asertiva, efectiva o eficiente.

5. Hallazgos, a manera de conclusión

La experiencia peruana en el combate a la corrupción, inmediatamente posterior a la caída del régimen de Alberto Fujimori, en cuanto a su rapidez, efectividad y trascendencia, no tiene precedentes en América Latina.

Por su naturaleza, la experiencia peruana de principios de la primera década de este siglo es sustancialmente jurisdiccional, apartándose de otros modelos que se presentan en el ámbito latinoamericano en los que el enfoque se centra en la promoción de la participación de la sociedad civil

y en la creación de mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción.

En la administración del presidente Alan García (2006-2010) se puede identificar una crisis de gobierno generada por un escándalo de corrupción, los “petroaudios”, que produjo la caída del Gabinete de Ministros en 2008. La respuesta del Estado fue la elaboración y publicación en medios de comunicación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008 (PNLC-2008). Este documento fue analizado, a manera de caso instrumental, a lo largo del trabajo.

En un par de años, el PNLC-2008 ha tenido dos organizaciones encargadas de su implementación. Al mismo tiempo, una Comisión particular fue constituida en el Congreso de la Nación y mantiene su labor. Los resultados proyectados, sin embargo, no se han logrado debido, principalmente, a dos situaciones: primero, el ente impulsor original, la Presidencia del Consejo de Ministros, cambió de titular y no hubo un trabajo de seguimiento puntual (lo cual, de entrada, hubiese sido difícil por la manera en que el PNLC-2008 fue formulado); segundo, los entes implementadores - sobre todo la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción- consideraron inviable su implementación al identificarlo como muy complejo. Esto último generó una “priorización” del Plan, que fue un nuevo Plan.

El PNLC-2008 se basa en otro anterior, del año 2006. La diferencia entre ambos es que éste luce más completo y coherente que el actual. Pareciera que, para la versión del 2008, se tomó alguna parte a la que se le redactaron unos párrafos introductorios. En un tema tan importante como la lucha contra la corrupción, frente a una coyuntura como la generada por los “petroaudios”, la prisa por presentar un Plan generó un documento inoperable. El PNLC-2008, por cierto, nunca fue aprobado por instancia alguna legalmente competente para ello, por lo que nunca obligó.

Al cierre de la administración de Alan García, la política pública anticorrupción no fue, en la práctica, una prioridad. Cede su lugar a otros temas, como el desarrollo económico y la generación de empleos. Esta situación no es privativa de esta administración: posterior a la presidencia de transición de Paniagua, la importancia del tema anticorrupción ha ido disminuyendo. Así, al menos, ha sido identificado por profesionales involucrados, de manera directa o indirecta, en las políticas públicas emprendidas. El actual ente articulador de la política pública, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, ha optado por un trabajo a largo plazo. Pero aquí, como en el resto de América Latina, la continuidad de las políticas públicas ha sido un reto no superado de manera satisfactoria. La década que ha seguido a la caída del régimen de Fujimori se parece, al menos en el tema anticorrupción, a lo que ha sucedido en el resto de América Latina: las enseñanzas que pudieron adquirirse del primer impulso que se le dio al tema, en los primeros años de la primera década del siglo, no han sido aprovechados.

Hoy, la sociedad peruana ha colocado el problema de la corrupción como el más importante. Su percepción sobre lo que el gobierno está realizando es poco esperanzadora: el 86% califica como poco o nada eficiente el desempeño del Poder Ejecutivo en su lucha contra la corrupción; el 50% considera al presente gobierno tan corrupto como los anteriores, y 20% incluso más que los anteriores; el 58% considera que la corrupción en el país será igual, algo peor o mucho peor¹⁴.

Dada la renovación de la Presidencia de la República en 2011, se está en un momento en que el tema puede revivir como prioridad o mantener su tendencia negativa en detrimento de la administración que inicia y de la sociedad peruana.

Notas

¹ “En los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (...) la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional” (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004: 8).

² Hochstetler (2008: 60-61) advierte que “la ausencia de corrupción reportada no parece proteger a los presidentes: ocho de veintiséis de los presidentes son desafiados (31%), y sólo tres presidentes presumiblemente no-corrumpidos cayeron en realidad. Contrariamente, mientras que la acción contra presidentes corruptos es a menudo rápida, la mayor parte de los casos muestra que muchos presidentes sobreviven a serias acusaciones de corrupción personal, con seis de catorce (43%) no desafiados durante sus mandatos y sólo seis removidos tempranamente de sus cargos”.

³ Se encuestó a hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de 31 distritos de Lima Metropolitana. En el marco muestral, de acuerdo con la ficha técnica del estudio, se encuentra el 95,88% de la población electoral de la provincia de Lima.

⁴ Información de la Sexta Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú.

⁵ Encuesta Nacional Urbana-Rural “Aprobación presidencial, municipal y de instituciones”, elaborada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, marzo de 2011.

⁶ Durand (2004: 122) reconoce otro “triángulo de poder” conformado por el presidente Fujimori, el servicio de inteligencia y el aparato represivo policial militar, con Montesinos a la cabeza, y el ministro de Economía, Jorge Camet.

⁷ Las medidas anunciadas en su mensaje a la Nación fueron: 1) Disolver temporalmente el Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo mediante un plebiscito nacional. 2) Reorganizar totalmente el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público para una honesta y eficiente administración de justicia. 3) Reestructurar la Contraloría General de la República con el objeto de lograr una fiscalización adecuada y oportuna de la administración pública, que conduzca a sanciones drásticas a los responsables de la malversación de los recursos del Estado.

⁸ El Mercurio, “Alan García: la corrupción le ha hecho mucho daño a mi gobierno”, Santiago de Chile: 22 de julio de 2010.

⁹ En memorias del evento, ponencia de Yehude Simon, <http://apps.contraloria.gob.pe/conferenciaanticorruptcion/conferencia/dia3/YEHUDE%20SIMON.pdf>.

¹⁰ El Comercio, “Matute: La Comisión anticorrupción no duplicará funciones”, Lima: 26 de agosto de 2009.

¹¹ Hay una mención, dentro del PNLC 2008, que indirectamente alude al respecto: “No hablamos [al asumir el liderazgo de la acción anticorrupción] de la creación de más burocracia o del incremento del gasto presupuestal, hablamos sencillamente de empezar por limpiar la casa y hacer que la cultura de oscuridad e impunidad se reemplacen por la cultura de transparencia y cumplimiento de la legalidad a través de medidas sencillas pero efectivas” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2008).

¹² En oficio N° 076-2010-PCM/CAN.

¹³ En la versión electrónica publicada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, disponible en http://can.pcm.gob.pe/files/Acuerdos_Adoptados/PACTO_DE_NACION.pdf, puede verse que el documento no fue firmado por los representantes del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público ni de la Defensoría del Pueblo.

¹⁴ Datos del Reporte sobre el estado de la opinión pública sobre la corrupción, de mayo de 2010, elaborado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bibliografía

Arias Navarro, Inés (2010), “Planes y políticas anticorrupción planteadas en el país”, en *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010*, Lima, Grupo de Trabajo contra la Corrupción.

Arias Quincot, César (2006), “El retorno de Alan García”, en *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, pp. 15-22.

- Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004), *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, Washington, BID.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú (2010), *Lineamientos de trabajo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú*, Lima, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica; Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú.
- Comisión Especial Multipartidaria Permanente Encargada del Control, Seguimiento y Evaluación al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (2010a), “Primer informe cuatrimestral”, Lima, Congreso de la República del Perú.
- _____ (2010b), “Segundo informe cuatrimestral”, Lima, Congreso de la República del Perú.
- Dargent, Edgar (2005), “Jugando a los señores: reflexiones sobre los procesos anticorrupción en el Perú”, en *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*, Felipe Portocarrero S. (ed.), Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Durand, Francisco (2004), “Cleptocracia y empresariado en el Perú”, en *Nueva Sociedad*, N° 194, Buenos Aires, pp. 119-132.
- Goodin, Robert E. (2003), “Las instituciones y su diseño”, en *Teoría del diseño institucional*, Robert E. Goodin (comp.), Barcelona, Editorial Gedisa.
- Heilbrunn, John R. (2006), “Anti-Corruption Commissions”, en *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pelizzo (eds.), Washington, World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development (WBI Development Studies).
- Hochstetler, Kathryn (2008), “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur”, en *América Latina Hoy*, N° 49, Salamanca, agosto, pp. 51-72.
- Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001), *Documentos de trabajo: un Perú sin corrupción*, Lima, Ministerio de Justicia. Iniciativa Nacional Anticorrupción.
- Kaufmann, Daniel y Dininio, Phyllis (2006), “Corruption: a Key Challenge for Development”, en *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pelizzo (eds.), Washington, World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development (WBI Development Studies).
- Milet García, Paz y Gamboa Valenzuela, Ricardo (2006), “Chile y las elecciones peruanas de 2006”, en *Revista de Estudios Internacionales*, Año 39 N° 155, Santiago, pp. 53-69.
- Murakami, Yusuke (2007), *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos; Kyoto University. Center for Integrated Area Studies.
- Nieto, Francisco (2004), “Desmitificando la corrupción en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, N° 194, Buenos Aires, pp. 54-68.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2008), *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción: un compromiso de todos*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Proética (2004), *Informe del estado de la lucha anticorrupción en el Perú, 2002-2004*, Lima, Proética.
- _____ (2010), *Reconstrucción y corrupción: tres miradas al proceso de reconstrucción luego del sismo del 15 de agosto de 2007; informe*, Lima, Proética; Consejo Nacional para la Ética Pública.
- Rojas Aravena, Francisco (2006), “El nuevo mapa político latinoamericano”, en *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, pp. 114-174.
- Sánchez Girao, Mónica (2006), *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011*, Lima, Ministerio de Justicia.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1997), “Corruption, Public Investment, and Growth”, Washington, International Monetary Fund (IMF Working Paper; N° 97/139).
- Transparency International (2010), *Global Corruption Barometer*, Berlin, Transparency International.

Villanueva, Ernesto (2004), *Temas selectos de derecho a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Entrevistas realizadas

Arias, Inés (24 de marzo de 2011), Coordinadora del Colectivo Grupo de Trabajo contra la Corrupción.
Blondet Montero, Cecilia (22 de marzo de 2011), Directora Ejecutiva de Proética, Capítulo Peruano de Transparencia Internacional.

Matute, Genaro (22 de marzo de 2011), Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú.

Morris Abarca, Harry Gerardo (23 de marzo de 2011), Director Ejecutivo del programa UMBRAL: Presidencia de Ministros - USAID.

Flores, Gabriela (24 de marzo de 2011), Responsable de Comunicaciones del Colectivo Grupo de Trabajo contra la Corrupción.

Ugaz Sánchez-Moreno, José Carlos (23 de marzo de 2011), Procurador *ad hoc* de la República en distintos casos de corrupción en el Perú: Zanatti (1993-1994), CLAE (1994), INABIF (1997), Fujimori - Montesinos (2000-2002).

Zapata Tipian, Mariella (23 de marzo de 2011), Secretaria Técnica del programa UMBRAL: Presidencia de Ministros - USAID.