

**FORO INTERNACIONAL
HACIA UNA ETICA DEL DESARROLLO**

Organizado por la presidencia de Venezuela, el Banco Interamericano de Desarrollo y la
Universidad Central de Venezuela

***"LAS DEMANDAS ETICAS DE LAS POBLACION EN
AMERICA LATINA Y EL ROL DE LOS POLITICOS"***

(documento de apoyo a la exposición del autor)

José Octavio Bordón*

Caracas
22 y 23 de febrero de 2001

*Ministro de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires,
República Argentina

LAS DEMANDAS ETICAS DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA Y
EL ROL DE LOS POLITICOS

JOSE OCTAVIO BORDON

Ministro de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Introducción

Es sin duda necesario y perentorio reflexionar sobre la demanda ética de las sociedades en América Latina, en un contexto de economía globalizada. Este contexto se puede caracterizar como una situación inédita de interdependencia creciente entre todas las sociedades entre sí, de intensificación de los flujos económicos, políticos y comunicacionales, pero también generadora de fuertes desequilibrios socioeconómicos y de alta incertidumbre. Una economía global que muestra un creciente poder de los grupos económicos, organizaciones internacionales y multimedia, pero, a la vez, un enorme debilitamiento de los Estados-nación y de sus sistemas políticos para poder regular sus economías, integrar sus sociedades y afirmar sus culturas con algún grado de autonomía. Desequilibrio que se da, más profundamente aún, entre la enorme capacidad técnica alcanzada por la humanidad (que podría ofrecer la posibilidad de resolver situaciones seculares de hambre y miseria) y la creciente concentración de riqueza con la consecuente extensión de la pobreza que este poder trae apareado. Una grave disociación entre capacidad tecnológica y valores¹.

Una reflexión sobre las demandas éticas es particularmente relevante en sociedades en desarrollo como las latinoamericanas, que se modernizan o incluso, en algunos casos, crecen, pero que no se desarrollan, y que en los últimos años han venido profundizando un particular cuestionamiento acerca de la política y del rol de los políticos.

Es que, a inicios del tercer milenio, la cuestión de los valores emerge luego del fuerte economicismo que hegemonizara la década pasada, de la mano del pensamiento neoliberal y la fuerte apuesta al mercado. Pero aunque la demanda principal, en estos tiempos, apunta a que la conducta pública esté presidida por valores éticos, la cuestión ética de la sociedad moderna de ningún modo puede reducirse a una sola dimensión, sino que es necesario distinguir en ella, por lo menos, tres componentes: la demanda de *transparencia* (la moralidad de *los políticos*); la de *equidad* y de *justicia* (la moralidad de *las políticas*), y, finalmente, la demanda de *futuro*, de *sentido* y de *inclusión* (la moralidad de *la política*).

La primera de estas dimensiones está vinculada a la crisis de representación, es decir, a la creciente distancia entre representantes y representados, gobierno y sociedad, que se asocia inmediatamente a la *corrupción*, si bien intervienen en ella otros factores, como la declinación social, el internismo, la capacidad de las dirigencias, etc. Esta cuestión hace referencia, en principio, a concretas deficiencias en el funcionamiento de las instituciones, porque si bien existen casos de corrupción en todos los países (desarrollados y no

¹ B. Kliksberg nos presenta cifras que, en el comienzo del tercer milenio, resultan estremecedoras: 1300 millones de personas carecen de lo más mínimo y viven en pobreza extrema, con menos de un dólar de ingresos al día; 3000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios; 1200 millones de personas carecen de agua potable, 3000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2000 millones no reciben electricidad. Bernardo Kliksberg, "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo", Intal, Junio 2000, Documento de Divulgación 7, pág 1.

desarrollados), en muchos de los países emergentes ésta es agravada por la falta de separación de poderes y de seguridad jurídica, lo que permite que la conducta del Estado se desvíe del derecho o que se utilice el aparato jurídico con el objetivo de distribuir rentas hacia ciertos grupos afines al poder².

La segunda dimensión de esta demanda está vinculada a la gran *inequidad* que se acrecienta en los últimos años, junto con el desempleo estructural, la exclusión, la desigualdad y la distribución regresiva del ingreso. Nos encontramos en una economía desregulada y abierta con problemas de falta de desarrollo y de justicia redistributiva que no sólo se profundizan, sino que tienden a naturalizarse, y que replantean la necesidad de configurar una ética social acorde con la actual sociedad de servicios y de la información, en un contexto de economía global.

La tercera cuestión es de naturaleza ético cultural y de carácter inédito. En una etapa posnacional, todos se sienten potencialmente excluibles, en una situación donde cunde el desánimo y la incertidumbre. Lo cual conecta con la “crisis de horizonte”, con la *falta de futuro* que impacta a estas sociedades. En todo caso, con la capacidad (o incapacidad) de la política para satisfacer esta demanda de inclusión y de sentido³.

En lo que sigue, distinguiremos, entonces, estos tres componentes de la demanda ética de las sociedades de América Latina, poniendo especial énfasis en el caso argentino. Concibiendo a la ética como un conjunto de valores y comportamientos individuales y sociales institucionalizados, que viabilizan el establecimiento y desarrollo de un orden político en el que se garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los integrantes de una sociedad. En nuestra perspectiva, la democracia es, ante todo, un compromiso ético que reconoce a la libertad y a la igualdad como valores fundamentales, en el que los gobiernos emanan de la voluntad popular y ejercen el poder en función del interés general y para el bien común. Esto trae implícita la necesidad de respeto a las normas constitucionales y legales, al marco institucional, y de claridad y transparencia en las decisiones y acciones de los gobiernos.

El objetivo de este trabajo es aportar elementos para una construcción de una ética política en las sociedades en desarrollo de América Latina, en la nueva etapa de la sociedad de la

² Banco Mundial (1998) realiza un interesante estudio del fenómeno. describiendo la situación en diversos países del mundo.

³ Aranguren (1995), trabajando la noción de “realidad constitutivamente moral del hombre”, diferencia entre lo que él mismo denomina “moral como estructura” y “moral como contenidos”. Con el primer concepto remite a la idea de que el ser humano es estructuralmente moral, o sea que “el hombre responde libremente a las situaciones en que se encuentra”. Pero esa respuesta –afirma– puede ser justa o injusta, adecuada o no; esa respuesta sería, desde esta perspectiva, el “contenido” moral sustantivo. Así, aun cuando el individuo no respondiera moral o inmoralmemente, no se trataría de una “amoralidad”, sino que significaría que se encuentra “*desmoralizado*”, como “sin capacidad” (u obstaculizada la capacidad) de construir y dar respuesta. Preguntarse por la ética en un momento de desmoralización generalizada, justamente implicaría buscar y formular -aunque tentativamente- esas construcciones y respuestas, recuperar la dignidad de sujetos (tanto individuales o como organizaciones colectivas) en la construcción de una historia común.

información y el conocimiento y en el contexto de una economía globalizada. Ahora bien, para ello distinguiremos dos concepciones de la cuestión ética: aquella que la entiende como el cumplimiento de determinadas reglas y procedimientos, un principio de legalidad universal de cuño kantiano, y aquella otra que se fundamenta en una idea más sustancial del bien, de la justicia y de la vida buena, de tradición aristotélica. Para poder siquiera aproximarnos al objetivo propuesto, será necesario construir un puente entre los desarrollos más recientes de la *vertiente procedimental kantiana* (tanto en el denominado giro neoinstitucionalista –Rawls⁴–, como en el giro comunicativo –Habermas⁵), y la *concepción comunitaria* de procedencia aristotélica, proveniente del reciente magisterio de la Iglesia⁶, que desde una perspectiva universalista intenta alcanzar una más honda forma de articular la justicia y la solidaridad dentro del capitalismo global.

1. La demanda de transparencia

a.) Crisis de representación y ocaso de la política. Los logros alcanzados en el proceso de democratización de los sistemas políticos en América Latina, durante las últimas dos

⁴ John Rawls (1971) hace su aporte cuando comienzan a aparecer obras que postulan criterios intrínsecos de moralidad de carácter obligatorio en el análisis de las opciones económicas. Toma distancia del utilitarismo dominante en el paradigma clásico y neoclásico de la economía, y coloca el peso de esta moral en el “principio de justicia”, distributiva o retributiva.

⁵ Jürgen Habermas (1997), por su parte, acepta que la urdimbre social es compleja y que las filosofías dominantes actúan en muy diversas direcciones, al igual que las religiones, lo que quita fe en la capacidad del ser humano para modelar su destino. Para superar este obstáculo, al menos en lo que a las grandes orientaciones de la sociedad se refiere en esta etapa de globalización, defiende una metodología “comunicativa”, que aboga por un diálogo orientado a la aceptación de un consenso social en cuestiones de vital importancia para el mundo. Para que ese diálogo sea realmente humano y ético, tienen que cumplirse algunas condiciones formales: a) igualdad de todos los participantes, en el sentido de que cada quien use como arma única la franca explicación de sus opiniones, y renuncie a cualquier otra posición de poder distinta de la fuerza de los argumentos; b) sinceridad y seriedad de los dialogantes, que solo explicitan aquello en lo que creen realmente y renuncian al engaño consciente o al ocultamiento de la justificación de sus posiciones, admitiendo, cuando es el caso, que ellas obedecen a intereses personales y sociales; c) aceptación de una regla del diálogo: cada participante está dispuesto a hacer públicas sus razones y a escuchar y ponderar las de sus “contrincantes”, hasta el punto de aceptar todo y solo lo que considera “correcto”, y está dispuesto, por lo tanto, a renunciar al uso fingido de un “consenso” “insincero.”

⁶ La Doctrina Social Católica tiene tres principios fundamentales: el de la *dignidad y prioridad de la persona humana*, aún individualmente considerada, para la que debe haber siempre espacio en la organización de la empresa y de la sociedad; el de *solidaridad con los más necesitados*, que obliga a la sociedad nacional e internacional a buscarles un alivio radical, y el de la *subsidiariedad*, u obligación de los organismos de poder de respetar y ayudar a las organizaciones sociales comunitarias para ejecutar todo cuanto ellas pueden hacer, sin intentar sustituirlas. De todo lo cual se deriva también que, desde una ética humana, el mercado libre de ninguna manera puede ser el único criterio regulador de la vida social. En síntesis, que “No es el hombre para el mercado, sino el mercado para el hombre. Ver al respecto, Alternativas frente a la Globalización, Pensamiento Social de la Iglesia en el Umbral del Tercer Milenio”, Farrell, Gerardo, Scannone, Juan Carlos, Forni, Florial (y otros), San Pablo, Buenos Aires, 1999.

décadas, son evidentes. En los '80 y gran parte de los '90, se registró una tendencia a la democratización y a la consolidación del régimen representativo, así como a la configuración de un nuevo sistema de partidos. Asistimos a la consolidación de una tradición competitiva y pluralista, a una apuesta a la continuidad y responsabilidad en las relaciones entre oficialismo y oposición, a la modernización y a la reforma del Estado.

No obstante, en los últimos años, también se observa una tendencia a la conjunción de pérdida de calidad institucional con inestabilidad social, combinación que puede poner en juego la gobernabilidad y replantea el futuro de la democracia en la región. Dicha situación conflictiva vuelve a activar determinados temores sobre el futuro democrático en la región, incluyendo la eventual emergencia de nuevos autoritarismos, pero por razones diversas a las que desencadenaran el ciclo cívico-militar de décadas pasadas. Si en aquellos momentos la intervención militar se disparaba, en el marco de la guerra fría, por la intensidad que alcanzaba la movilización política, ahora la ingobernabilidad se gatillaría por la ausencia de desarrollo o, en todo caso, por la conjunción de tres vulnerabilidades: la externa (creciente dependencia de flujos financieros, altas tasas de interés y, riesgo del default), la social (desempleo, aumento de la inseguridad, y riesgos del estallido social) y la político-institucional (corrupción, falta de credibilidad y legitimidad de los gobiernos, o de capacidad para sancionar leyes)⁷.

En este contexto, junto a la consolidación del sistema de partidos y de las reglas de competencia, del pluralismo y la libertad de prensa, se observa una profundización de la crisis de representación que ya se insinuaba a fines de los '80, pero que ahora va más allá del desencanto y pérdida de credibilidad de los partidos y grandes instituciones de mediación.⁸ En efecto: parece haberse convertido en una completa cultura del desencanto, que se traduce en una profunda despolitización de la sociedad civil y una creciente desazón, en particular en los jóvenes, aunque no exclusivamente en ellos, sobre la capacidad y eticidad de las dirigencias para resolver las contradicciones crecientes. Todo lo cual genera un clima peligrosamente fluido, donde la política pierde el pasado y el futuro al mismo tiempo.

Paralelamente, se observa la importancia creciente de fuerzas extra políticas y transnacionales en la decisión pública (sector financiero, corporaciones multinacionales, agencias calificadoras de riesgo), en la constitución de la agenda y en la misma comprensión de la realidad (corporaciones multimedia) y en la orientación general de la política económica (tecnocracias vinculadas a organismos internacionales), en detrimento

⁷ García Delgado, Daniel: Estado Nación y Globalización. Ariel, Buenos Aires, 1998

⁸ En el trabajo de la CEPAL (2000) Equidad, desarrollo y ciudadanía, se señala "...que la región ha retomado el camino del crecimiento si bien a tasas todavía insuficientes y en condiciones de alta volatilidad, pero la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades para el bienestar continúa siendo aguda cuando no dramática. Nunca antes la proporción de gobiernos elegidos por el voto popular había sido tan categóricamente mayoritaria, aunque al mismo tiempo las sociedades de América Latina y el Caribe enfrentan hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana. La mayor circulación de bienes simbólicos contrasta con la mayor concentración de bienes materiales." pág. 315. También sobre el mismo tema, de Daniel García Delgado, "Crisis de representación en la sociedad argentina," en La Argentina que viene, Aldo Isuani, Daniel Filmus (comp.) Tesis Norma-UNICEF, Buenos Aires, 1998

del rol tradicional que tenían los programas de gobierno, los partidos y el Parlamento en la deliberación y decisión pública.⁹ Así, el nexo entre los ciudadanos y sus líderes se hace cada vez más frágil.

b.) El mejoramiento de la gestión. Frente a estos fenómenos, el enfoque neoinstitucionalista elabora un diagnóstico centrado en el “exceso de la política”, sin control por parte de los ciudadanos, sin *accountability* horizontal ni vertical (O’Donnell, 1996), y propone como respuesta un mejoramiento de la transparencia y un aumento de la calidad institucional en tres segmentos:¹⁰

i.) *La mejora de la gestión y el control en la política pública* perfeccionando mecanismos de control y de lucha contra la impunidad. La calidad institucional requiere redefinir la relación con el ciudadano, llevando a cabo un esfuerzo de incorporación de códigos de conducta que pongan el énfasis en la transparencia de las decisiones, establezcan oficinas de ética, requieran declaraciones juradas de bienes a los funcionarios y el suministro de información a los ciudadanos, etc. Esto incluye, también, una regulación de los servicios públicos concebida como introducción de más competencia y participación de los usuarios, capacitación en las nuevas tecnologías informáticas, mejora de la educación y lucha contra la impunidad. En síntesis, una *gestión por resultados*¹¹.

ii.) *La mejora de la representación vía la reforma política.* Se busca aquí superar la crisis de representatividad mediante un mayor control de la política, la descentralización y la personalización de la elección de los representantes. En los primeros aspectos, se trata de lograr una mayor transparencia modificando las formas de financiamiento, reduciendo su discrecionalidad y opacidad, limitando gastos excesivos mediante la reducción del tiempo de las campañas, etc. En los segundos, se ponen en juego la eliminación del voto por lista completa (“lista sábana”), el voto por circunscripción y otras propuestas tendientes a hacer más responsables a los representantes ante sus electorados.

iii.) *El aumento de la autonomía y modernización de la Justicia,* apoyando su autonomía respecto del Ejecutivo, tendiendo a constituir instituciones de nuevo tipo en la selección

⁹ Nun, José, *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, en Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000

¹⁰ También de Shahid Javed Burki y Guillermo Perry: “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional,” Banco Mundial, Washington, 1998.

¹¹ El institucionalismo latinoamericano, además del énfasis que pone en la incorporación de la sociedad civil al proceso de reforma, en la necesidad de lograr una mayor competitividad y un mayor grado de gobernabilidad, plantea una última cuestión: la forma de organizar a la burocracia pública. Esto es particularmente relevante, pues la burocracia pública es el canal natural de la reforma. Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”, en Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Latin American Program, Washington D.C., julio de 1996).

y enjuiciamiento de magistrados, como el Consejo de la Magistratura o la Oficina Anticorrupción, informatizando su gestión, acelerando la resolución de causas, etc.

Sin embargo, y justamente en orden a lograr los objetivos que se propone, hay que señalar que en este camino no se puede menos que tropezar con algunos serios problemas:

Por un lado, la mejora de la gestión tiene una relación conflictiva con el *ajuste permanente y generalizado*, que lleva a la pérdida de continuidad de equipos o agencias siempre amenazadas de extinción o fusión con otras, o que produce una y otra vez la discontinuidad o reducción de programas en función de la solvencia fiscal, generando desaliento e incertidumbre en el seno de la administración pública. Es que se produce una *fuerte contradicción entre la lógica de mejora de la gestión y la del “cierre de cuentas”*, y en la existencia de dos tipos de gastos presupuestarios (aquellos denominados “rígidos”) pago de intereses de la deuda que aumentan todos los años, (y aquellos otros “flexibles”) todos los demás, que disminuyen proporcionalmente, produciéndose un *gap* entre la teoría y la práctica para lograr una gestión por resultados. Los sistemas políticos democráticos de América Latina muestran así serios déficit de gestión, que los procesos de ajustes no han contribuido a mejorar, donde la capacidad ejecutiva del Estado se ha deteriorado crecientemente, abriendo las posibilidades más francas para que ese espacio de uso del poder público sea aprovechado por los intereses privados y fuerzas económicas que se han beneficiado de este proceso¹².

Asimismo, la *lucha contra la corrupción* resalta hasta ahora más la eliminación de la difundida pequeña corruptela, que la *alta corrupción legal* que tiende a concentrarse (grandes negocios inmobiliarios, extensión temporal de concesiones y aumento de tarifas de servicios públicos, evasión, etc.), en la medida que no introduce nuevos mecanismos de participación, por ejemplo de usuarios o consumidores en la regulación de los servicios públicos privatizados. En síntesis, se avanza en una normatividad de control pero desde una gestión que privilegia el ajuste por sobre estos mismos objetivos.

c) El abanico de responsabilidades. No obstante la indiscutible validez de las propuestas presentadas en el párrafo anterior, es preciso señalar que si reducimos el problema ético a la cuestión de la “administración transparente” por parte del político, correremos el riesgo de dar una respuesta meramente unilateral. Es decir: una concepción de la demanda ética que se concentre en problemas de moralidad individual, como producto de la falta de códigos o de una cultura política de ausencia de control y de reglas, en la cual la corrupción aparezca como la causante de todos los males (de modo que al eliminarla se resolverían todos los problemas de falta de desarrollo y pobreza), y que finalmente disocie el análisis institucional del económico y el político del social, no puede menos que constituir un grave reduccionismo.

¹² Anibal Jozami, “Carta del Director”, Archivos del Presente núm. 21, julio/agosto/septiembre 2000, pág. 10.

Porque, en primer lugar, en la formación del interés público se dan cita otros actores y éstos también tienen sus responsabilidades éticas porque inciden directamente en las políticas públicas concretas que se trazan. Por ejemplo, la responsabilidad de las *corporaciones económicas*, en ocasiones vinculadas a casos de corrupción en los procesos de privatización, así como favorecer procedimientos igualmente ambiguos para el alargamiento discrecional de las concesiones y los aumentos de tarifas y, finalmente, para fijar una regulación “light” (con captura del ente) de estos servicios, donde no hay más competencia ni participación de los usuarios, sino prácticas no transparentes en la renegociación o un *trade off* para intercambiar máximas concesiones a cambio de inversión.

O la de los *organismos internacionales y agencias calificadoras de riesgo*, estas últimas capaces de provocar tormentas financieras que afectan a países enteros, sin *accountability* alguna, con una información simplificada y sin tener en cuenta la calidad institucional¹³. Y los primeros, a veces sujetos a una doble estándar: por un lado, favoreciendo el ajuste permanente, el equilibrio de cuentas y la apertura y privatización, pero, por otro, buscando fortalecer la sociedad civil a partir de la política social focalizada. Pero lo cierto es que ambas cosas se encuentran en tensión, ya que la primera impacta negativamente sobre el tejido social, aumenta la desigualdad y la fragmentariedad, mientras la segunda articula sólo puntualmente grupos de sobrevivencia, organiza estrategias de contención pero que no logran reparar lo que se está destruyendo.

Otro sector que tampoco puede quedar exento de responsabilidad en la vida pública es el de los *grupos multimedia*, también actores poderosos en la configuración de la escena pública, verdaderos mediadores entre el Estado y la sociedad. Su accionar también puede verse afectado por una lógica predominantemente económica, donde la información corre el riesgo de ser tratada como una mercancía más. Desde su gran capacidad de configurar la realidad y la agenda pública, tienden a la simplificación, y a recrear con facilidad una visión antipolítica. Celosos defensores de la libertad de prensa, un derecho inalienable de todo sistema democrático, también deberían esforzarse por brindar información veraz y por la búsqueda de la verdad y el bien común.

En síntesis, la reducción de la demanda ética de la sociedad a una estrategia contra la corrupción de los políticos alimenta una ideología que pretende explicar el malhumor social de estas sociedades exclusivamente desde esta variable. Se unilateraliza el perfil de una ética pública reduciéndola a una cuestión de moralidad individual del funcionario y del político, justamente en el marco de pueblos amenazados por una creciente marginalidad social e irrelevancia política. De este modo, se termina haciendo de la política un “chivo expiatorio” de la irracionalidad del “todo al mercado”, una especie de “mal necesario” frente al cual lo único que se podría hacer es controlar, investigar y denunciar.

¹³ Como dice R. Petrella, se trata de hacer pública y transparente la evaluación de los mercados financieros, porque seis grandes sociedades privadas de expertos establecerán la clasificación (rating) de los diversos países en función de lo que estos expertos consideran que es la “salud financiera” del país, R. Petrella, *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Tema de Debate, Madrid, 1998.

Es que, en esta perspectiva, “el poder” se asocia exclusivamente al Estado y a la política, y sería intrínsecamente malo o negativo. La antropología subyacente es pesimista respecto de la condición humana: un individualismo posesivo, que no se fundamenta en la tradición democrática o en la de la virtud republicana. La política no es considerada como la capacidad de generar perspectivas, oportunidades y bienestar común, sino, en todo caso, como administración y control para que nada se extralimite.

En esta reducción, por otro lado, opera también la perspectiva de una ética exclusivamente *procedimental* (reglas y códigos), que se resuelve por la incorporación de mayores controles y declaraciones de bienes, donde todos los males que sufre la gente, la discontinuidad del crecimiento, la falta de empleo, la devaluación de los servicios públicos, serían producto del “ruido” de la política o del mal comportamiento (legal) de los políticos. Ahora bien: si el político sólo responde ante una legalidad formalizada, y no ante aquellos que le han otorgado su representación, si sólo se trata de “no ser corrupto”, y no de responder concretamente a las demandas del pueblo, ¿de qué modo podrá saldarse la creciente brecha entre política y bien común? ¿De qué modo podrá evitarse que lo político se convierta en una esfera autónoma, disociada de la suerte colectiva y de toda consideración ético-comunitaria? ¿Y de qué modo, entonces, podrá justificarse que no se convierta en una mera profesión rentable, por los contactos que genera con el sector privado concentrado, necesitándose entonces siempre de más normatividad y más instancias de control?

2. La demanda de equidad

a) Modernización y “desarrollo ausente”. Es evidente el esfuerzo modernizador de las economías producido durante las últimas dos décadas en las sociedades de América Latina, con aumentos de productividad pública y privada, apertura de sus economías, modernización y tecnificación de sus sociedades. Pero al mismo tiempo, el desplazamiento de la idea de desarrollo por la de crecimiento comenzó a mostrar problemas, no solo en términos de discontinuidad del crecimiento y alto desempleo, sino generando mayores niveles de inequidad y desigualdad. La teoría del derrame que estaba detrás de este programa no pudo verificarse en la realidad: no hubo tal derrame, la mayoría de los países de la región muestran similares problemas de concentración del ingreso, regresividad y desigualdad creciente. Nos enfrentamos al “desarrollo ausente”: es decir a un crecimiento disociado (en donde algunos sectores tienen altas tasas (capitalismo financiero, servicios privatizados) mientras que otros decrecen (sectores de bienes transables o vinculados al mercado interno), un crecimiento sin distribución del ingreso, con aumento del desempleo y con concentración. Es que el problema parece localizarse en la base del asunto: la misma noción de desarrollo exige la acción del Estado, mientras que la de crecimiento lo presupone precisamente como producto exclusivo del sector privado.¹⁴

¹⁴ Azpiazu, D. y Nochteff, H., El Desarrollo Ausente. Tesis/Norma, Buenos Aires, 1994. El concepto de desarrollo es un concepto valorativo, de allí las constantes adjetivaciones que se suceden, en términos de desarrollo “humano” (calidad de vida, medición de indicadores); (“sustentable”) vinculado a la justicia intergeneracional y a la reducción de costos ambientales; el desarrollo “local” (vinculado al nuevo papel de

Lo concreto es que en América Latina, en los últimos 20 años, se avanzó más en el establecimiento de un sistema político democrático competitivo que en el de uno productivo, en la democracia más que en el desarrollo y se advierte una disociación creciente entre democracia política y social, entre libertad e igualdad. Una tendencia a la consolidación de las reglas del juego democrático, al Estado como garante de los derechos individuales y civiles (derechos humanos) pero no de los derechos sociales; de seguridades jurídicas para las empresas pero no para los asalariados, y a una creciente inseguridad social. Una creciente disociación entre la racionalidad de los mercados y la equidad social¹⁵. En el caso de la Argentina, con casi 18 años de estabilidad y práctica democrática, si bien hubo modernización, aumentos de la productividad y apertura de su economía al mundo, y aún estabilidad monetaria, no se ha terminado de configurar un modelo de desarrollo sostenido, como sí se había logrado en los dos modelos anteriores: el del fin del siglo XIX, (el agroexportador) y el de mediados del XX (el industrialismo sustitutivo).

Esto, por un lado, muestra la insuficiencia de la teoría del derrame, como bien lo ha señalado B. Kliksberg (2000), y por el otro replantea las condiciones para la implementación exitosa del desarrollo social. Porque las políticas sociales focalizadas (por más necesarias y urgentes que sean) requieren del sustento del desarrollo, es decir, no pueden operar en el vacío.

b) Políticas sociales: propuestas y cuestionamientos. Frente a este panorama, que muestra a la región como una de las más inequitativas del mundo, se postulan, a fines de los '90, tres líneas de políticas públicas tendientes a mejorar la equidad en las actuales situaciones.

i) Las “reformas de segunda generación” que apuntan a poner el acento en la mejora y *reforzamiento institucional*, a privatizar el área social –previsión, seguridad social, cobro de impuestos, educación– buscando configurar un círculo virtuoso que logre la *confiabilidad externa*, a la *solvencia fiscal* para el pago de la deuda, a más *competencia* para disminuir los costos de transacción, a la generación de agencias de defensa de la competencia y del consumidor, y a *flexibilizar el mercado de trabajo* para generar más empleo.¹⁶

ii) El *aumento de la eficiencia en la política social*, para compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, una *reducción del clientelismo* unida a una apuesta al *capital social*, a los *recursos humanos* y al *fortalecimiento de la sociedad civil*. El capital social funcionaría como base de una estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil, operando sobre la conexión entre el desarrollo económico y político y la existencia de organizaciones sociales, mediante el

las ciudades y a los aspectos institucionales y el rol de las Pymes). En nuestro caso distinguimos desarrollo de la noción de crecimiento (solo del PBI), en la cual desarrollo supondría necesariamente crecimiento más distribución del ingreso y creación de empleo.

¹⁵ BID: Facing Inequality in Latin America, 1998-1999 Report, Washington, 1999,

¹⁶ Oscar Oszlak, “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en Nueva Sociedad, núm. 160

fortalecimiento de redes de confianza, capital relacional, etc.¹⁷ La teoría de los recursos humanos, por su parte, resalta la importancia de la capacitación, la educación y la empleabilidad de los sujetos mediante la formación permanente en la sociedad del conocimiento como criterios básicos para lograr la igualdad de oportunidades e insertarse en esquemas de trabajo vía una mayor preparación individual. Junto a ello, se rescata el rol solidario del tercer sector, fomentando alianzas con las empresas para responder a las distintas demandas y atender con más eficiencia el gasto social.

Pero lo cierto es que el *círculo virtuoso prometido entre ajuste y solvencia fiscal*, en términos de crecimiento, mejora del empleo y distribución del ingreso, no se produce. Esto tiene realidades diferenciadas, las tasas de crecimiento son insuficientes en relación al crecimiento vegetativo de la población, volátiles, y sigue profundizándose la concentración y el estancamiento. Esto tiene que ver, por un lado, con que la innovación del neoinstitucionalismo sobre la perspectiva neoliberal, –la teoría de los costos de transacción para mejorar el desempeño y transparencia de los mercados– no tiene en cuenta el real funcionamiento de las economías en desarrollo como las latinoamericanas, en el marco de un proceso de globalización y de sus verdaderos constreñimientos para alcanzar el desarrollo.

En el caso argentino no hay desarrollo y, en los últimos tres años, ni siquiera crecimiento. La teoría del *crecimiento invertido* muestra las contradicciones que alberga un proceso de crecimiento económico que acentúa en su propio movimiento el atraso y aún la regresión de la estructura de la producción industrial.¹⁸ Si se compara, durante los últimos quince años, la evolución del contenido del valor agregado generado en distintos sectores industriales, se comprueba que aparecen graves retrocesos en los sectores más complejos (equipos de transporte, maquinaria eléctrica, plásticos y químicos), y sensible crecimiento en los sectores más simples (petróleo, hierro y acero). Un constante proceso de “primarización” de las exportaciones en detrimento de los productos de mayor valor agregado.¹⁹

También se puede hacer alusión a la *desestructuración de los tejidos productivos* que produce la sola atención a la lógica de los inversores externos en una economía globalizada, sin ninguna regulación o incorporación a una perspectiva estratégica del país. Como dice Celso Furtado: “La globalización contribuye a desestructurar los sistemas productivos a

¹⁷ Por “capital social” se entiende la conjunción de confianza social, normas de reciprocidad y compromiso cívico en una sociedad, de modo de facilitar acciones coordinadas. Formulada en términos más generales, la tesis de Putnam afirma que la existencia de capital social favorece el desarrollo económico y el desempeño institucional. Putnam, Robert, Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993.

¹⁸ Roberto Lavagna, “Industria argentina: cambio invertido?”, Latinosconsult, Buenos Aires, 1996

¹⁹ Ej., Argentina, según datos de la UIA, importa por un valor medio de 1.700 dólares por tonelada y exporta por un valor medio de 400 dólares por tonelada. Mariscotti, prestigioso científico miembro del Directorio de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, destaca que el valor promedio del kg exportado por Argentina alcanza US\$ 0,32, mientras las importaciones procedentes de MERCOSUR y Chile tienen un valor promedio de US\$ 1,15, y las provenientes de países desarrollados US\$ 5.-

favor de las empresas que planifican sus inversiones a escala internacional, a concentrar el poder político, a ampliar la brecha de productividad y a introducir una desestructuración cultural.”²⁰

En este marco, el gobierno argentino a fines del presente año, luego de haber aplicado dos ajustes desde diciembre de 1999, los cuales por sus resultados demostraron ser absolutamente insuficientes para superar la crisis de estancamiento, una vez más intenta profundizar políticas de características similares a las anteriores. Además, es importante destacar que la realidad económica y social se ha agravado, pues la recesión lleva casi treinta meses continuos, impactando sobre la seguridad y estabilidad social.

Ante esta situación, existe una demanda social profunda por explorar nuevos caminos y soluciones a una crisis que se prolonga con crecientes costos sociales. La sociedad argentina necesita diseñar un nuevo modelo de desarrollo conducido por un Estado que impulse y aplique políticas activas de reactivación basadas en la concertación con las fuerzas productivas y que se asiente sobre un nuevo sistema de financiamiento fiscal basado en una recaudación y asignación del gasto con mayor equidad y eficiencia.

Este verdadero cambio estructural no puede ser resuelto ante las urgencias de corto plazo que demandan que se cierre el déficit fiscal. El equilibrio de las cuentas del sector público es una condición necesaria, pero no suficiente. El ajuste de los desfasajes entre ingresos y egresos públicos no puede ser hecho a toda costa o a cualquier precio. Todo nuevo esfuerzo que el Estado demande a las fuerzas sociales debe ser realizado en un nuevo marco y con un escenario proyectado hacia el mediano y largo plazo. Para lograrlo, no sólo es necesario recrear un diálogo sincero que permita construir esta alternativa con un fundamento sólido en la concertación de las principales fuerzas políticas, económicas y sociales del país, sino que también se requiere un tratamiento diferente de la inserción financiera internacional de la Argentina.

Un dato clave del sector público argentino es que goza de superávit fiscal primario (previo al pago de intereses de la deuda externa). Los pagos de los intereses de la deuda externa, de arrastre por décadas, absorben hoy el 20 % del gasto público total. No es posible y ético exigir un ajuste fiscal drástico sin atender a uno de los principales componentes del gasto público, que goza del raro privilegio de ser el único inflexible a la baja.

La deuda externa de nuestro país se ha convertido en una limitante crucial para toda alternativa de desarrollo, pero no es lógico plantear una cesación de pagos, pues la crisis sumergiría a la Argentina en el caos. Pero si se redefine estratégicamente un proyecto de desarrollo para su implementación en un plazo que no puede ser menor a cinco años, contando con un amplio consenso social y político que dé verdaderas posibilidades de éxito a esta alternativa, la deuda externa debería ser reprogramada para hacer posible que el Estado atienda las urgencias sociales y productivas. De esa forma el denominado “blindaje financiero internacional” debería ser distinto, no diseñado con el objetivo prioritario de

²⁰ Celso Furtado, “Brasil: opciones futuras”, Revista de la CEPAL, núm. 70, abril 2000, pág. 7.

garantizar el cobro de las acreencias internacionales en la Argentina ante una crisis financiera en el corto plazo, sino articulado con un genuino programa de crecimiento en el mediano y largo plazo, que haría posible reducir sensiblemente la tasa de “riesgo país” y aseguraría así el pago de la deuda externa.

Por otro lado, la estrategia apoyada en el *capital social*, si bien positiva, requiere no obstante considerar las condiciones objetivas sobre las que se implementa en América Latina: el desarrollo ausente. Es que la teoría inicial estaba enmarcada en un contexto macroeconómico muy distinto a aquel en el cual se busca aplicar ahora. Porque en un marco de constantes ajustes, el fortalecimiento de la sociedad civil y la constitución de capital social no actúan de acuerdo a la teoría, sino en algunas ocasiones en dirección contraria: a favor de un mayor capital social para los sectores ricos e incluidos²¹. Precisamente aquellas personas que, por sus niveles de educación e ingresos, suelen disponer de redes sociales más extensas, tienden a aumentar este capital social. En cambio, quienes poseen menos capital social suelen encontrar dificultades de crear relaciones de confianza y cooperación. Vale decir, las desigualdades sociales basadas en la educación e ingreso pueden ser agravadas por una distribución desigual del capital social. Sin perjuicio de esto, es notable como frente a impulsos positivos surge la reacción de alta calidad asociativa que como respuesta a la crisis generan sectores con altas necesidades básicas insatisfechas.

La utilización de la *teoría de los recursos humanos*, que apuesta correctamente a la importancia de la capacitación, de la educación, la empleabilidad de los sujetos mediante la formación permanente en la sociedad del conocimiento, debe ser ubicada en contexto. La educación, si bien es un instrumento esencial para igualar oportunidades en la participación y en el acceso a bienes y servicios, no siempre cuenta con los recursos necesarios o garantiza por sí misma el acceso al mundo del trabajo, ya que éste depende de un conjunto de decisiones ineludibles relacionadas con el modelo económico²².

Con respecto a la *flexibilización laboral*, el hecho es que ella no ha significado una reducción de las altas tasas de desempleo. Además de instaurarse una suerte de contradicción respecto de la afirmación democrática de los *derechos humanos* como nuevo cemento social y la realidad de la pérdida de todo derecho para numerosos grupos. Efectivamente, y no obstante la legitimidad y legalidad en la cual se reconocen los *tres*

²¹ Norbert Lechner, “Capital social y ciudadanía”, (mimeo) PNUD-Stgo.de Chile, Julio de 2000.

²² “¿Podemos, sin contradicción, afirmar la ubicación estrategia de la educación en el desarrollo de la Nación, y seguir negándole recursos? ¿Podemos sin contradicción afirmar la heterogeneidad de situaciones educativas en las provincias, a la vez que abandonamos en la práctica los instrumentos que hemos podido acordar en el seno del Consejo Federal como garantías de equidad y calidad en el sistema? J. O. Bordón, “Por un nuevo pacto educativo”, *Clarín*, octubre de 2000. Algo parecido a lo que sucede en el área social se reproduce también en la de ciencia, tecnología y educación: una esquizofrenia entre un discurso favorable a la sociedad del conocimiento, a la promoción de la ciencia, y a la importancia de la investigación, y los recursos disponibles para ello, que son recortados en función de la sobredeterminación que el criterio de solvencia fiscal ejerce sobre cualquier otro objetivo.

tipos de derechos, entendiendo a la ciudadanía como la titularidad de derechos (de *primera generación*, individuales cívico-políticos; sociales o de *segunda generación*, vinculados al trabajo, la previsión social, la salud, etc.; y de *tercera generación*, derechos de usuarios y consumidores, culturales, o derechos referidos al medio ambiente, a las diferencias, etc.), en los discursos vigentes el trabajo no aparece como un derecho fundamental o vinculado a la dignidad del hombre, sino como una capacidad y funcionalidad más o menos circunstancial, una exclusiva cuestión de “empleabilidad”.

c) Déficit de ética en las políticas. En síntesis, las demandas de las sociedades en América Latina, entonces, no sólo se refiere a *conductas no éticas* de un determinado tipo de actores, de los políticos, sino a la *ausencia de ética en políticas públicas principales*. Sobre todo de una política macroeconómica basada en una racionalidad autonomizada respecto de los valores de la persona humana, la sociedad y la comunidad.²³

En términos generales, podemos considerar que la teoría de los costos de la transacción (Douglas North), del capital social (Putnam), de recursos humanos (Becker), y políticas sociales más eficientes no pueden por sí solas producir modificaciones significativas a las tendencias desigualitarias e inequitativas que observamos. Y finalmente, vemos que la aplicación del *principio de la diferencia* –clave en el esquema rawlsiano de búsqueda de la justicia como equidad– se suele dar aquí solo deficitariamente y *ex post* a las políticas de ajuste (como políticas compensatorias y a grupos desfavorecidos), no estando éstas sujetas a un juicio ético, sino a “necesidades técnicas” estrictamente económicas, o a presiones de intereses particulares. Tampoco se logra la solidaridad, sino apenas un neofilantropismo, en la praxis de la sociedad civil, ya que no hay equidad sino solo asistencia social y contención estratégica desde el Estado.

3. La demanda de futuro

a) Malestar cultural generalizado. Las sociedades latinoamericanas pasaron rápidamente de la fuerte expectativa de los '80, cifrada en la recuperación de la democracia no sólo como régimen sino como estilo de vida, al paradigma del mercado neoliberal en los '90, como posibilidad de acceso a nuevos consumos y ampliación de libertades frente al Estado, incorporando en la cultura la idea de competencia, creatividad empresarial y de responsabilidad individual. Pero en los últimos años, en particular luego de la crisis del Efecto Tequila y del Sudeste Asiático, el talante está derivando hacia una creciente

²³ H. Jaguaribe, señala al respecto: “Un análisis comparativo del proceso de globalización nos lleva a dos principales conclusiones. La primera, es que este proceso, intrínsecamente, produce desigualdades, maximiza las ventajas hacia el centro y las minimiza para las periferias. Esto es así, el mito de que del centro a la periferia se irradia bienestar, facilidades económicas, tecnológicas y culturales, es desmentido por la historia, que demuestra la concentración masiva de ventajas en los centros y la marginación implacable de las periferias. No tanto por una maldad, una perfidia o una intención deliberada de perjudicar, sino simplemente por un proceso automático de acumulación desmesurado de una parte en detrimento de la desacumulación de la otra.” Jaguaribe, op. cit., págs. 25-26

desesperanza, incertidumbre y sensación de falta de futuro. Un malestar cultural presente en todos los sectores sociales, en donde nadie cree en nada ni en nadie, y en donde las instituciones vigentes y aún la búsqueda de transparencia son insuficientes para movilizar a la población, no generan expectativas ni motivación alguna para el sacrificio.

Este cuadro de malestar cultural de carácter transversal, tienen que ver con una sensación generalizada de abatimiento y desilusión, ante la realidad de la persistencia de un modelo de exclusión que no ofrece expectativas de un destino mejor no solo a los estratos más bajos sino tampoco a los medios. Como se señala en un reciente artículo de la Cepal: “Frente a las presiones de la globalización, y en el contexto de los desequilibrios sociales y económicos que caracterizan a la región, parece necesario que los esfuerzos por “hacer bien la política” permitan definir un nuevo papel para los sectores medios de América Latina. En medio de la crisis y los ajustes, se ha ensanchado la fragmentación política y el predominio de los intereses particulares, dificultando la construcción de cualquier visión estratégica. Los sectores medios urbanos y rurales se han quedado sin cabida en los distintos proyectos parciales que se perfilan, y sin esperanza. Estos sectores, sin embargo, son la base de cualquier proceso de desarrollo que apueste por la integración.”²⁴

El balance de una década de ajustes y reformas económicas, entonces, deja un saldo de generalizado malestar, escepticismo y desasosiego. La perspectiva de altos niveles de desempleo, sin señales de cambio, la percepción de empeoramiento de la calidad de vida en importantes sectores de la población –a pesar del sostenido crecimiento de la economía durante más de un quinquenio–, y sobre todo, la percepción abonada por datos objetivos de la distribución del ingreso nacional, de una profundización de los niveles de inequidad social, genera una situación de tensión de difícil resolución para los líderes políticos. Porque si bien la globalización financiera es un dato real de la actual economía mundial que ningún voluntarismo político podría soslayar, también lo es la necesidad de los líderes democráticos de crear condiciones que favorezcan la consolidación del sistema, más allá de sus aspectos instrumentales. Y para ello, la democracia debe recuperar su dimensión igualitaria. El desafío no es la vuelta al populismo, sino la búsqueda de un punto de equilibrio. No se pone en cuestión la globalización, sino cuál es el mejor camino para entrar en ella. Lo cual no depende del mercado ni de la técnica, sino de la política, recuperada su ciertamente mermada autonomía y su capacidad para tomar decisiones:

b) Política y economía. La tercera dimensión de la demanda ética, entonces, no versa ya acerca de la corrupción de los políticos, ni de la falta de moralidad de algunas políticas públicas, sino de la falta de futuro, tiene que ver con la eticidad de la política del único camino. Apunta a la propia legitimidad de la política en la etapa de la globalización, sobre si ésta puede configurar el bien común, la cohesión social y el mismo proyecto de país o nación, o si sólo puede remitir a la buena administración, y resguardo de seguridades jurídicas. Sobre todo, porque la teorización acerca de la misma se produjo en la etapa de los estados-nación soberanos, en la cual tanto la propiedad (propietarios, empresarios) como el

²⁴ Leonardo Garnier, “Función de coordinación de planes y políticas, CEPAL, ECLAC, Santiago de Chile, abril de 2000, pág. 45

poder estaban localizados en el mismo suelo. Mientras que ahora, la decisión y el poder económico y comunicacional se han escindido del espacio nacional, diluyendo la soberanía del poder político local, al estar estas sociedades sujetas a decisiones adoptadas por las empresas multinacionales y por los países que tienen jurisdicción sobre las matrices de éstas.²⁵ Y eso, obviamente, tensiona la democracia y la política representativa, porque ésta tiene que responder ante sus ciudadanos tanto por sus propias acciones y como por los efectos de decisiones que no están a su alcance.

Y frente a estos datos, sin embargo, se sigue postulando un único “camino correcto”, la profundización de las reformas que harían al país, ahora sí, más competitivo, moderno e inserto en la economía globalizada, y a su clase política, más madura y responsable para comprender las necesidades de este capitalismo competitivo. Además, se cierra todo espacio a plantear variaciones y alternativas al rumbo dominante, a pesar que los resultados negativos están a la vista, ya que no sería posible hacer otra cosa, porque afectaría la seguridad jurídica o el riesgo país y porque se enviarían señales negativas hacia fuera, o por el temor: “esto o el caos”²⁶.

Pero ¿quién fija “el rumbo correcto”, que es considerado como sinónimo del bien común? El bien común, en su acepción social, es el bien que puede ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad humana.²⁷ La política, en gran medida, ha delegado las decisiones que hacen al destino común de los pueblos y la estrategia central de los países en la economía, y en los economistas, los que a su vez, las han reducido simplemente a solvencia fiscal.

De este modo, se evidencia una gran subordinación de la política representativa al poder económico (los mercados, los inversores externos). No se trata, entonces, de “exceso” de la política, como plantea una interpretación neoinstitucionalista (cf. supra), sino más bien de

²⁵ Helio Jaguaribe, “La construcción de la Unión Sudamericana”, *Archivos del Presente*, num. 21, Julio /septiembre de 2000

²⁶ “No es fácil para las sociedades vivir en democracia. Todo lo contrario: lo fácil para los gobernantes es buscar la eficacia (esto es, la gobernabilidad), y muchas veces ésta se alcanza a expensas del orden institucional (ej. abuso del decreto de necesidad y urgencia). Mucho más cómodo para los gobernantes, y a veces para la población, es tender a soluciones autoritarias que no requieren de consultas y consensos con la generalidad de la población, sino acuerdos con los principales “grupos de poder”. Sin embargo, en esta era de informática e información globalizada, en el largo plazo las sociedades apáticas e indiferentes, no participativas, esto es, no democráticas, están destinadas a desaparecer como entes autónomos o independientes y a ser de algún modo absorbidas por otras, institucional y democráticamente más fuertes.” Romo Saucedo, José, “Rescate de los valores éticos como condición para la gobernabilidad democrática”, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996

²⁷ Consideramos la política como el uso del poder legítimo para la consecución del bien común de la sociedad. El bien común, “abarca el conjunto de aquellas condiciones de la vida social con las que los hombres, familias y asociaciones pueden lograr más plena y fácilmente su perfección propia”. La actividad política, por tanto, debe realizarse con espíritu de servicio. (Gaudium et spes, 74).

una “debilidad” creciente de la misma. La mayor distancia en la toma de decisiones, entre el ciudadano y los actores que la configuran, su falta de poder real lleva a que el verdadero sujeto del proceso decisorio parezca ya no ser el partido ni el Parlamento, sino la tecnocracia, o determinadas elites globales que se justifican por la posesión de un saber técnico, económico, una racionalidad libre de valores, portadoras de mandatos reformistas y de estrategias para llevarlos a cabo. Del mismo modo, tampoco el eje del accionar gubernamental es ya el programa votado, sino la agenda de reformas estructurales acordadas previamente con los organismos internacionales.

c) El sentido de lo político. Todo esto, pone en cuestión a la política misma, instalándose el siguiente dilema ético: ¿lo único que puede hacerse es administrar un orden injusto con cierta transparencia y prolijidad, o existe la posibilidad de garantizar el bien común aún en las nuevas y difíciles circunstancias? ¿Se trata de ser los mejores gerentes o de configurar alguna voluntad de autonomía? ¿El “rumbo correcto” es el dado externamente o hay algunos márgenes para explorar?

El dilema consiste en que la política no puede legitimarse sólo por evitar lo negativo (no robar) y por una administración ordenada (“hacer bien los deberes”), sino por su capacidad de proponer un rumbo y un horizonte para la mayoría de los ciudadanos. Y ello es particularmente importante en América Latina, formada por naciones nuevas que tienen que apoyar su identidad no tanto en el pasado como en el futuro, en el proyecto. De allí la mayor significación que adquieren la política y el Estado en las sociedades en desarrollo, a diferencia de otros procesos de modernización: se trata del nivel de conciencia, de la reflexión sobre la realidad y de la capacidad estratégica. En estos países, la política no tiene sólo una dimensión instrumental, sino también ético-cultural profunda que puede permitir justamente la constitución de una subjetividad compartida, adhesión a proyectos colectivos y no la dilución en meros segmentos anónimos de un mercado global.

Finalmente, señalemos que la realidad de falta de esperanza, de ausencia de futuro, también trae apareado otro problema ético: el de la justicia intergeneracional. Esta vez, no solo respecto de los costos ambientales, la falta de un desarrollo sustentable o el deterioro de la riqueza ecológica (CEPAL, 2000), sino sociales, tanto hacia atrás, el problema que presentan la marginalidad de los jubilados, como también hacia delante, cuando el mismo futuro de los hijos es puesto en duda.

4. La recuperación de la política y el rol de los políticos

Frente a este panorama, rehabilitar la política desde una perspectiva ética, que no se preocupe solo de la faz agonal (competitiva), sino también de la arquitectónica (de construcción), supone indagar la posibilidad de construir alternativas. En todo caso, la necesidad de la política como expresión del bien común reclama de los políticos (y de toda la dirigencia) compromiso y virtudes que permitan recobrar la confianza y alcanzar el bien

Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - www.iadb.org/etica

de la comunidad entera.²⁸ La tarea no debe reducirse a que las cuentas cierren para tranquilizar a los mercados. No es suficiente hacer bien los deberes hacia afuera. Los gobiernos tienen el deber de lograr que el temor por el presente y la incertidumbre respecto del futuro que siente hoy la opinión pública se conviertan en certidumbre y esperanza.

Se requiere, configurar una sinergia distinta de la actual, que proyecte las energías sociales en un proyecto de desarrollo futuro. Si se decide pasar del modelo neoliberal al “productivo” y del capitalismo “salvaje” a uno “ético”, habrá que centrar las energías en superar no tanto, o no sólo, el “exceso de la política”, sino justamente su vacío, o “debilidad”. Porque si la globalización es concentración del poder económico, ¿cómo se acumula poder político para regularla?²⁹ El desafío es encontrar entonces el modo de consolidar un poder político democrático, de fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos para lograr mayor autonomía del estado de los intereses particulares.

i.) Al respecto, se puede destacar: en primer lugar, la *importancia de lo dialógico y comunicacional*, más que de lo decisionista, tecnocrático o plesbicitario del Ejecutivo, en la toma de decisiones. Apoyándonos para ello en la perspectiva comunicativa habermasiana, consideramos fundamental apuntar a modificar esta debilidad de la política recuperando la capacidad de pacto y concertación entre las elites dirigentes y los actores de la sociedad civil. Esta práctica dialógica permitiría concertar capacidad estratégica para insertarse en la globalización, y ya no sólo en un sesgo exclusivamente economicista, sino integrando lo social y lo cultural.

Esto requeriría, en concreto, generar una concertación social y un mayor equilibrio entre el capitalismo financiero y del sector servicios (empresas de servicios públicos transnacionalizadas, hoy dominante), y el capitalismo productivo (a favor de la producción de bienes transables con mayor valor agregado, vinculado al mercado interno, a sectores urbanos y rurales, empresas y gremios), mediante la capacidad reguladora del Estado. Una concertación en la cual la dirigencia pueda ponerse de acuerdo para recuperar capacidad de decisión nacional, por ejemplo, en la búsqueda de salidas reales al problema del desempleo. Porque para generar empleo se requiere lograr altas tasas de crecimiento y mayor valor agregado de la producción nacional, aumentar la competitividad y llevar a cabo al mismo tiempo una mejor distribución del ingreso, dando señales claras de una modificación de rumbo que tendría un efecto positivo para el cambio de expectativas.

ii.) En segundo lugar, debemos destacar la importancia de lo local y regional como nuevos espacios de la política y el desarrollo. De la necesidad de impulsar la descentralización y el

²⁸ Cf. H. Arendt, ¿Qué es la política?

²⁹ “La ética de la responsabilidad es tanto más urgente cuanto que el futuro –en un momento en proceso de globalización– radica en la posibilidad de mantener valores que dan identidad y soporte a la actuación de los individuos. Y si bien es cierto que los valores no se crean en el terreno de la política, también resulta cierto que si no se ejercen en el campo de la política, no resultan socialmente vigentes. Su ausencia compromete el desarrollo personal de los ciudadanos, la meta de la actividad política como tal: la promoción de la libertad para la constitución de un bien público, es decir, para todos”. J. Romo Saucedo, 1998, pág. 43.

desarrollo de los espacios locales, pero a la vez también de impulsar el desarrollo del espacio regional. De la *construcción de la región como comunidad de naciones*, ampliando realmente el proceso de integración más allá de las relaciones comerciales. Porque los Estados-nación son hoy excesivamente débiles para negociar con las fuerzas de los mercados o para lograr alguna modificación del marco global, tanto en lo referido a políticas discrecionales de otros bloques (como es el caso de los subsidios agrícolas que las sociedades desarrolladas siguen implementando), como a los mecanismos de reproducción de un endeudamiento que también condiciona sus posibilidades de desarrollo³⁰. De allí que cuanto mayor sea el grado de integración de los países negociadores mayor poder de negociación adquirirán.

El Mercosur, para el caso de los países en él vinculados, debe jugar un rol de agente impulsor de oportunidades y de creación de nuevas empresas y empleo. Los proyectos de desarrollo local y nacional deben articularse y proyectarse en el espacio regional, que debe estar acompañado de políticas que favorezcan la integración en diversos ámbitos y aliente a las comunidades locales y entidades subnacionales a una participación activa. Es mucho el espacio para seguir desarrollando políticas comunes en diversos ámbitos, y a su vez proyectando la presencia de la región en la escena internacional. Las nuevas demandas del siglo XXI y la sociedad del conocimiento abren posibilidades para políticas que impulsen emprendimientos innovadores productivos asociados a proyectos multinacionales científico–tecnológicos y de desarrollo conjunto.³¹

iii.) En tercer lugar, promover un *fortalecimiento creciente de la sociedad civil y de las nuevas formas de hacer política*, pero mediante una distribución de *poder real* a estas organizaciones. Lo cual no sólo fundamenta otra visión del poder, distinta de la relación mando-obediencia de Weber, un poder que se construye, “...desde el querer y el actuar juntos” (H. Arendt, 1994), sino que constituye la única forma de poder controlar las tendencias disgregadoras presentes, de gestionar mejor, alentando la participación de los ciudadanos en los nuevos espacios de participación de la sociedad civil y del tercer sector. Se trata, de abrir las puertas de la participación de los consumidores y usuarios, de “más sociedad” en la regulación de los servicios públicos privatizados; de dar injerencia a la sociedad civil en aspectos que le conciernen y que hasta ahora le han sido vedados, tanto a nivel local, como nacional y regional, y no sólo en un rol de contención, asistencialismo y solidaridad neofilantrópica. De impulsar la participación ciudadana y del tercer sector en el desarrollo local, a partir de las iniciativas basadas en el desarrollo “desde abajo”,

³⁰ Dice Helio Jaguaribe, “Una de las cuestiones fundamentales para lograr el desarrollo argentino-brasileño es la integración; sin integración no hay futuro histórico y nos convertiremos en un mero segmento anónimo”, en “La construcción de la Unión Sudamericana”, *Archivos del Presente*, núm. 21, julio-agosto-septiembre, 2000, pág. 32.

³¹ El caso de los intercambios entre la provincia de Buenos Aires y el estado de San Pablo es interesante en lo que hace a estas nuevas dimensiones de la política. En los tres encuentros entre representantes de San Pablo y Buenos Aires para aumentar el nivel de intercambios comerciales, económicos y culturales, tanto en temas de educación y colaboración para proyectos de Ciencia y Técnica, como también en cuestiones legislativas, la política ha tenido un importante papel facilitador, de generar redes de cooperación y de ampliación de posibilidades.

“endógeno”, desde las ciudades que van teniendo un nuevo rol en la generación de condiciones favorables al desarrollo y al empleo³².

4. Conclusiones

Al preguntarnos sobre la demanda ética de las sociedades de América Latina, hemos visto, en primer lugar, que ésta no se reduce a un único reclamo –la transparencia y la moralidad de los políticos–, sino que va más allá, presentándose articulada en tres dimensiones: el aumento del control y el mejoramiento institucional como respuesta a la demanda de transparencia y, que asimismo involucre a otros actores en esta exigencia de responsabilidad sobre lo público. La configuración de una ética social de carácter solidario para la era de la globalización, que articule cohesión social con competitividad y no solo persiga la eficiencia. Y por último la demanda ético-cultural, que apunta a la naturaleza misma de la política, a su capacidad de configurar un rumbo con futuro para la mayoría. Lo cual supone recuperar el sentido ético de la política, su valor transformador más que puramente administrador, por más eficiente que sea, de un orden injusto.

En segundo lugar, hemos de resaltar el hecho de que las demandas éticas de las sociedades de América Latina no sólo se elevan ante sus propios sistemas políticos o sus políticos nacionales, sino cada vez más se proyectan ante aquellas organizaciones y actores de carácter internacional que influyen sobre nuestros países, los cuales a su vez se ven afectados por nuestras decisiones nacionales.

Tercero, se requiere recuperar la capacidad de la política para redefinir un rumbo más vinculado a la agenda de la sociedad, y no sólo para administrar el “camino correcto” fijado por los mercados. Una política que no se conciba desde una perspectiva solamente instrumental y mediática (de servirse a sí misma), sino vinculada a valores y a la recuperación del sentido del bien común y de búsqueda de oportunidades, en la nueva etapa del capitalismo global y posnacional (de servir a la gente). El desafío del momento parece ser, entonces, que la política deje de ser fuente de incertidumbre y desánimo, un juego de permanente posicionamiento mediático y de ganancias personales, para convertirse en una práctica capaz de responder a los problemas de la gente y de impulsar el desarrollo.

Cambiar el rumbo, redefinirlo, tiene que ver, finalmente, con una definición no instrumental sino fundamentalmente normativa de la política. Superando las restricciones que ha generado el utilitarismo político y económico, como perspectiva ética empobrecida

³² Resaltar experiencias muy importantes en ese sentido, como aumento de la participación, significa también disminuir la corrupción burocrática, como en el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre. Ver texto de Tarso Genro, “El mundo globalizado y el Estado necesario”, ponencia,” El Estado en la Aldea Global, Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea, Abra, Buenos Aires, 1997

hasta un nivel de meros procedimientos, de cálculos costo-beneficio, o de posicionamientos mediáticos, para medir toda corrección de las decisiones a adoptar. El momento de análisis de las consecuencias que esa perspectiva implica, lleva a que nuestra propuesta finalmente no abone una ética meramente formalista -porque no tendrá como objetivo el definir la corrección en la distribución propiamente como proceso-, sino el de analizar el impacto concreto de las políticas en la práctica del desarrollo y en la construcción del futuro. Y en este punto, nuestra perspectiva articula tanto con las contribuciones que ponen de relieve los procedimientos que apuntan a una preocupación distributiva por los más débiles (Rawls); como con la capacidad dialógica y concertadora en la toma de decisiones en orden a la construcción de una modalidad propia de inserción a la globalización desde una perspectiva ético-comunicativa (Habermas) y con una recuperación de la política que supone, redefinir el bien común en la etapa del capitalismo globalizado como la tarea de generar futuro, y que el rol de los políticos sea por tanto –como dice Juan Pablo II–, “...el someter las leyes del mercado salvaje a las leyes de la justicia y de la solidaridad”.³³

³³ “Intervento del Santo Padre al Giubileo Dei Governanti e dei Parlamentari”, Roma, 04.11.2000

Bibliografía

Aranguren, J., Ética, Alianza Universidad, Madrid, 1995

Arendt, Hannah, La condición humana, Seix Barral, Barcelona, 1974.

Azpiazu, Daniel, y Nochteff, Hugo, El Desarrollo Ausente, Tesis/Norma, Buenos Aires, 1994.

Banco Mundial (1997), “El Estado en un mundo en transformación”, Informe, 1997.

Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto, comp., La nueva administración pública, Alianza, Madrid, 1997.

Better Grunbaum, Pablo, “Rescate de los valores éticos para la gobernabilidad democrática”, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”, en Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Latin American Program, Washington D.C., julio de 1996).

CEPAL, Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile, 2000

Habermas, Jurgen, Más allá del Estado nacional, Trotta, Madrid, 1997.

Hoffe, O. Ethik und Politik. Grundmodelle und probleme der praktischen Philosophie, Frankfurt, 1979 .

Farrelll, Gerardo, Scannone Juan Carlos, Forni, Florial, y otros, Alternativas frente a la Globalización, San Pablo, Buenos Aires, 1999

Furtado, Celso, “Brasil: opciones futuras”, Revista de la Cepal, núm. 70, abril 2000.

García Delgado, Daniel, Estado Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio, Ariel, Buenos Aires, 1998

Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - www.iadb.org/etica

Kliksberg, Bernardo, “Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo”, Intal , Junio 2000, Documento de Divulgación 7.

Lechner, Lechner, “Capital social y ciudadanía”, PNUD, Santiago.de Chile, Julio de 2000 (mimeo).

Moreno Ocampo, Luis, En defensa propia: como salir de la corrupción, Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

Nun, José, Democracia, ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? , en Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

Nussbaum, Martha, y Sen, Amartya (comp.) La Calidad de Vida, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

O’ Donnell, Guillermo, “Otra institucionalización”, en Agora, núm. 5, Buenos Aires, 1996.

Petrella, Ricardo, El bien común. Elogio de la solidaridad. Tema de Debate, Madrid, 1998

Putnam, Robert, Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993.

Romo Saucedo, José, “Rescate de los valores éticos como condición para la gobernabilidad democrática”, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996

Santibañez Handschuh, Alejandro, “La ética en el ejercicio de la función pública administrativa”, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Adminsitración Pública, Rio de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.

Rawls John, A Theory of Justice, Cambridge,Mass, 1971.

Scannone, J.C. y Remolina, G., (comp.), Ética y Economía, Editorial Bonum, Buenos Aires, 1998.

Sen, Amartya, “Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI”, en L. Emmerij y J. Nunez del Arco (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID, 1998.

Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - www.iadb.org/etica

World Bank, Beyond the Washington Consensus, Institutions Matter, 1998.