

XIMENA ERAZO / LAURA PAUTASSI / ANTONIA SANTOS (editoras)

# Exigibilidad y realización de derechos sociales

Impacto en la política pública



Prólogo de S.E. Señor Mauricio Funes Cartagena, Presidente de la República de El Salvador

## Dimensiones políticas del estado social de derechos

MANUEL ANTONIO GARRETÓN M.<sup>1</sup>

En esta ponencia se abordarán algunas dimensiones políticas del Estado social de derechos. Se partirá con una reflexión sobre los derechos ciudadanos y el concepto de ciudadanía, para luego abordar el significado de la cohesión social como base efectiva para una sociedad democrática, lo que necesariamente lleva a analizar la situación de la democracia latinoamericana actual, criticando algunos aspectos de las mediciones corrientes de su calidad. La profundización de la democracia es vista aquí tanto respecto de la capacidad de ella para controlar a los poderes fácticos, como del papel que les cabe a los partidos políticos y también finalmente respecto de la reforma del Estado.<sup>2</sup>

### Derechos ciudadanos y realidad latinoamericana

Una visión optimista de los derechos ciudadanos en Latinoamérica hoy tiende a resaltar los avances en el reconocimiento, al menos en el discurso institucional y en las movilizaciones sociales, de los derechos sociales y culturales en las Constituciones y legislaciones y en Convenciones internacionales, especialmente en este último caso, de los Derechos Humanos y culturales. Una visión más crítica aparece cuando, por un lado, se contrasta la proclamación de tales derechos con su real vigencia y, por otro lado, cuando se examina la contradicción entre el crecimiento económico de la región en

<sup>1</sup> Sociólogo de la Universidad Católica de Chile, Doctorado de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris. Profesor Titular del Departamento Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de Universidad de Chile. Profesor de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional San Martín, Buenos Aires y de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

<sup>2</sup> Dado el carácter de exposición oral original, hemos optado para la versión escrita por retomar y reorganizar materiales de algunas intervenciones hechas a lo largo de estos años sobre los temas que trata el curso, evitando citas y referencias bibliográficas, en columnas del diario Clarín de Buenos Aires, en los Foros ciudadanos organizados por el PNUD y en el mismo curso de la Fundación Henri Dunant.

los últimos años y el mantenimiento de altos niveles de pobreza y sobre todo de desigualdad, reconociéndose que si en la dimensión de la lucha contra la pobreza ha habido algún avance, no ha sido así en el plano de las desigualdades.

Es posible distinguir dos dimensiones en este debate. La primera dimensión se refiere a la expansión del principio y ejercicio de la ciudadanía, es decir, al reconocimiento y vigencia de derechos civiles, sociales, políticos, culturales, cuyos titulares son las mujeres y hombres considerados individualmente (individuos convertidos en ciudadanos/as).

Aquí parecen haberse producido tres fenómenos importantes con el advenimiento de democracias políticas en la región. En primer lugar, la mayor conciencia de estos derechos definiéndolos como el núcleo o sustancia de la democracia —el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hablaba de pasar de democracias electorales a democracias de ciudadanos/as— poniendo como definitorio del concepto democracia su reconocimiento y vigencia.

En segundo lugar, la expansión de los derechos o del concepto de ciudadanía hacia derechos *nuevos*, como por ejemplo los ambientales o culturales; o hacia derechos propios de una categoría, como los étnicos, de género o etarios; o hacia derechos colectivos, como los derechos de los pueblos, provocándose una verdadera revolución en el concepto de ciudadanía.

En tercer lugar, la creciente percepción, en algunos grupos no solo populares sino ONG's y otros, de que si la institucionalidad y las políticas públicas o la existencia de poderes fácticos no garantizaban la vigencia de los derechos ciudadanos, había que exigirlos a través de presiones y movilizaciones (*democracia de las calles* según algunos). Hay que aceptar que esto no es nuevo en la historia de las democracias y la ciudadanía universales y que siempre la creación de un nuevo derecho o la extensión de uno ya reconocido para algunos, se hizo a través de luchas y conflictos, presiones y movilizaciones. Pero en América Latina, lo que parece nuevo es que, por un lado estas luchas se hacen en nombre de derechos que se reclama sean reconocidos por las instituciones y políticas públicas, y no solo en nombre de reivindicaciones o demandas coyunturales, y que por otro lado, se hagan sin cuestionar la democracia política, sino en nombre de ella, y por lo tanto no amenazan su estabilidad, sino que apuntan a su profundización.

La segunda dimensión en el debate sobre democracia y derechos ciudadanos en América Latina, es que se sigue encerrando a la noción de ciudadanía como un conjunto de derechos individuales o derechos categoriales cuyo titular es el individuo/a, o a lo más, una colectividad particular. Pero de lo que estas nociones no dan cuenta es de la idea de ciudadanía como pertenencia a

una comunidad política, es decir, la democracia sería en esta segunda dimensión no solo la plena vigencia de derechos ciudadanos, sino una manera de organizar la sociedad y el poder político. Las nociones de cohesión social, solidaridad o igualdad y soberanía popular, con sus correlatos de diversidad cultural, son las que dan cuenta de esta dimensión porque apuntan no a derechos o atributos individuales, sino a relaciones sociales y a formas de convivencia. Y quizás el mayor déficit de las democracias latinoamericanas radica en esta segunda dimensión; por algo se reconoce que el principal problema de estos países en cuanto tales es el de la desigualdad, que lleva a hablar de varios países en el interior de un solo espacio territorial.

Entonces, el elemento social de esta dimensión, la desigualdad, es evidente. La dimensión cultural, ausencia de principios o de un núcleo ético común que impida que la diversidad se transforme en *ghettos* de situaciones de poder asimétricos, es menos evidente. Pero la parte política es la que menos se considera cuando se habla de esta dimensión de la democracia como comunidad política, como *polis*, y esta parte se refiere tanto a las instituciones que permiten la participación y presencia de la soberanía popular, como a la naturaleza del Estado que es el único que puede generar las condiciones económicas de ejercicio de la soberanía popular. Porque si de igualdad se trata, ésta no se puede entender sin redistribución de riqueza y poder y esto solo lo puede hacer un Estado legítimo. Piénsese que en las sociedades más cohesionadas, la distribución del ingreso tiene niveles semejantes de concentración a los de sociedades como las latinoamericanas, antes de considerar los impuestos, y que la introducción de éstos es la que lleva a distancias razonables. Y la paradoja es que se quiere tener más igualdad y más cohesión social con la misma estructura tributaria.

Dicho de otra manera, la falta de vigencia de los derechos ciudadanos erosiona la calidad de la democracia. La falta de igualdad o cohesión destruye su base, que es la existencia de una *polis* o sociedad o, más simplemente, de un país.

## La cohesión social

La cohesión social surge hoy como la nueva gran cuestión social, tanto en el mundo como, sobre todo, en los países de América Latina, avalada por recientes documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución paradigmática en lo que se refiere a definir las problemáticas históricas centrales de la región. Los temas del desarrollo, superación de la pobreza e inequidad aparecen subsumidos en este nuevo

concepto límite, objeto de estudio y teorización y con carácter también normativo en cuanto ideal de sociedad e inspiración de políticas públicas.

Pero hay algo más complejo en esta novedad. Por un lado, ¿es tan cierta tal novedad, en la medida que temas clásicos como la igualdad, el nacionalismo o el populismo, por citar solo tres ejemplos, aludían uno a una dimensión estructural y los otros a una dimensión simbólica de lo que hoy llamamos cohesión? Por otro lado, al proponerse una nueva denominación para definir un problema y un horizonte, se está reconociendo la insuficiencia de enfoques que suponían que un instrumento principal, como era por ejemplo la educación, resolvería el conjunto de problemas de la sociedad incluyendo la pobreza, el subdesarrollo, la falta de acceso a la modernidad, las desigualdades. Y no es que las reformas educacionales no hayan sido importantes y mucho menos que hayan fracasado, sino que no solo no podían por sí mismas resolver ninguna problemática global de la sociedad, sino que además predominó en ellas el enfoque que hacía énfasis en la trayectoria formativa y de inserción en la sociedad de personas individuales (piénsese en la insistencia en cuestiones de rendimiento o de creatividad o emprendimiento individual). Incluso los mejores informes que se hicieron para evaluar las transiciones democráticas enfatizaban la ciudadanía solo como un conjunto de derechos individuales. Todo ello no deja de ser importante en un continente en que los grandes proyectos colectivos de otras épocas parecían no dar cuenta de las subjetividades y aspiraciones de las personas subsumidas en la idea de pueblo o masas, desarrollo, revolución o mundo mejor.

El resultado de las reformas neoliberales fue un fracaso tanto para los países como para las personas, pero el resultado de las correcciones a las reformas, que sin duda implicaron un mejoramiento de la situación de las personas, no significó la superación de problemas estructurales y culturales que se pueden sintetizar en los conceptos de fragmentación, desigualdad, pérdida de unidad nacional, o sea, falta de cohesión de la sociedad.

La idea de cohesión social bajo diferentes nombres ha estado siempre presente tanto en la región como en cada uno de los países de ella, conformando un ideal siempre frustrado. En su versión actual se puede descomponer en tres dimensiones diferentes pero inseparables.

La primera es la dimensión ética o de unidad moral de la sociedad, que implica consensos básicos en torno a la convivencia, la memoria histórica y el futuro. Esta primera dimensión conduce a un sentido de pertenencia mediante el cual la existencia de la comunidad histórico-cultural es considerada un valor que no se reduce a la suma de trayectorias y destinos de las personas. Ello implica el reconocimiento de la diversidad cultural y su despliegue, pero también la

existencia de expresiones transversales que integran tales diversidades. Un riesgo que conlleva esta dimensión es que la nación o la sociedad se transformen en entes que se desprenden de las vidas de quienes la forman, pero es evidente que ése no es el problema actual en un mundo tan cargado de individualismo; por el contrario, una reciente reflexión sobre el caso tan emblemático en estos tiempos de Finlandia, apuntaba a que su éxito tecnológico como país y de calidad de vida de su gente, se debía antes que nada al predominio del valor de la solidaridad debido a diversas razones históricas.

La segunda dimensión es estructural y se refiere al plano socio-económico, y no tiene mejor nombre que igualdad o justicia social. No solo igualdad de oportunidades inicial, sino igualdad a lo largo de la vida y de las trayectorias biográficas, lo que apunta, aunque no guste a muchos, a igualdad de resultados, y supone sistemas de protección y permanentes intervenciones redistributivas del Estado. La concentración de riqueza y poder en los diversos campos es uno de los grandes enemigos de esta dimensión.

La tercera dimensión es institucional y su campo principal es la política. Por un lado, exige el despliegue y confrontación de las diversas visiones y proyectos respecto de la organización de la sociedad, lo que apunta tanto al pluralismo como a la participación. Por otro lado, exige espacios y mecanismo de creación de consenso. Los poderes fácticos, que incluyen la concentración de medios de comunicación, la debilidad de los partidos políticos y de propuestas de proyecto nacional, la distancia entre política y ciudadanos, son grandes obstáculos para la cohesión en esta dimensión política. La debilidad de esta dimensión es especialmente significativa si se piensa que un pacto de cohesión, como ha sido denominado por algunos, supone que se cristaliza en el campo político-partidario, en la medida que en la sociedad fragmentada no hay actores sociales de suficiente fuerza y universalidad para implementarlo.

Pero el mundo globalizado de hoy obliga a pensar en una cuarta dimensión de la cohesión, sin la cual a nivel de cada país, ésta es ilusoria. Se trata de la cohesión de sociedades naciones diversas, es decir, de considerar las tres dimensiones –ético-cultural, económico-social, política– a nivel de la región. La experiencia de otros contextos es que precisamente las exigencias de una mayor integración del bloque de países ha significado un avance en la cohesión de las propias sociedades en un proceso de alimentación recíproca.

## ¿Cómo medimos la calidad de la democracia?

Terminadas las transiciones y asegurada una consolidación de los regímenes post-dictatoriales, a pesar de las desestabilizaciones y caídas de presidentes bajo presión popular –problemática central de los ochenta y noventa y comienzos de la década del 2000–, una nueva cuestión se ha vuelto predominante y que consiste en la calidad de la democracia conquistada y consolidada. Si bien es cierto que desde la instalación misma de los nuevos regímenes existió en varios sectores la preocupación por el tipo de democracia que se estaba gestando, ésta fue menor frente al tema de la mera existencia del régimen democrático y frente a los riesgos iniciales de reposición de dictaduras, y también se orientaba más a la herencia o enclaves legados por éstas que a los rasgos nuevos de la vida política. Cuando hoy este riesgo parece lejano, la calidad de las democracias latinoamericanas ocupa el lugar principal del análisis y del debate político. De eso dan cuenta *rankings* e indicadores que se ofrecen, ya sea a partir de encuestas que miden subjetividad, o a través de datos que se extraen de la realidad institucional o también del funcionamiento efectivo de las democracias. Ellos pueden ser de resultados socioeconómicos, de calidad de las instituciones o de niveles de satisfacción o una combinación de algunos o de todos ellos.

Sin embargo, hay tres aspectos de los que estos *rankings* o indicadores no dan cuenta. El primero de ellos se refiere a que la mera existencia de determinadas instituciones, propias de la democracia, en determinados contextos no garantiza su carácter democrático. Por ejemplo, la presencia de elementos constitucionales antidemocráticos o el hecho de que una Constitución haya sido heredada de un régimen dictatorial sin la generación de una nueva y democrática. O al revés, elementos que en una determinada sociedad pueden satisfacer los estándares democráticos, en otras pueden mermar la calidad de esa democracia. Es lo que ocurre con los sistemas electorales; al respecto, se ha hecho un lugar común afirmar que éstos son neutros y que uno no es más democrático que otro. Pero lo cierto es que si se examinan sus efectos en una sociedad, se advertirá de que no es igualmente democrático un sistema que otro y que los bienes que todo sistema electoral busca garantizar, tales como proporcionalidad, pluralismo, participación, no quedan igualmente garantizados en determinada sociedad por un sistema que sí puede garantizarlo en otra. De esa manera, se pueden cumplir todos los requerimientos de elecciones libres, competitivas y transparentes y el resultado puede no ser la expansión y profundización democrática sino que, al contrario, la conformación de una elite cerrada y excluyente. Lo mismo ocurre con la conformación del Poder Judicial o las

relaciones Ejecutivo-Legislativo, por nombrar algunos temas que no pueden ser analizados con criterios cuantitativos y que ponen un límite al análisis comparativo. Cuando el análisis de la calidad democrática en un sistema de *rankings* e indicadores que no muestran la historicidad de cada situación deja de ser una manera más de analizar y se transforma en la única, se está frente al predominio de la razón tecnocrática y mediática por sobre la deliberación argumentativa que es la esencia del análisis democrático.

El segundo aspecto tiene que ver con que, sin minusvalorar la autonomía de la democracia política, la calidad de ésta se ve afectada necesariamente por elementos socioeconómicos y culturales. La cuestión de la igualdad efectiva de derechos, que toca uno de los principios éticos fundantes de la democracia política y que exige la distribución equitativa del poder y la riqueza y la existencia de una verdadera comunidad socioeconómica, y la cuestión de la diversidad cultural, que no impide sino que fortalece la cohesión social, son elementos que si bien no se pueden considerar como condición de existencia de los regímenes democráticos, son indispensables de considerar a la hora de evaluar su calidad. La ausencia de estas dimensiones en los *rankings* de democraticidad, desfigura absolutamente los análisis comparativos y los transforma a veces en instrumentos más ideológicos que científicos.

El tercer aspecto se refiere a que no siempre en la evaluación de la calidad de la democracia se tiene en cuenta la transformación de las democracias representativas a través de partidos políticos, en democracias orientadas por la lógica mediática en que el demos, ciudadanía o electorado, los candidatos y también los que ocupan los más altos puestos de representación, dejan de responder a las opciones partidarias y quedan capturados en la lógica de los medios de comunicación, que es todo menos el reino de la democracia deliberativa o argumentativa, aunque en determinados contextos los medios puedan jugar un papel de gran importancia democrática, siempre que no sean la única fuente de información y análisis y que no domine la idea de que *no se existe si no se está en los medios*. La transformación de los medios en poderes fácticos limita el carácter democrático de los procesos políticos, lo que se agrava en situaciones en que ni siquiera existe el pluralismo dentro de ellos. Para decirlo con ejemplos, es evidente que la Italia de Berlusconi es menos democrática que muchas democracias que aparecen más bajo que Italia en los *rankings*, aunque figure en un lugar alto en esas mediciones. Y eso se puede aplicar en los países latinoamericanos también.

No se trata de negar el valor que puedan tener los índices y *rankings* de la calidad democrática, sino de señalar sus límites y profundizar los análisis con argumentos que den cuenta de los contextos históricos y del sentido que en esos

marcos tienen tales índices. De lo que se trata, entonces, es de convertir a los regímenes democráticos políticos de la región en sociedades verdaderamente democráticas. Es decir, que no solo cumplan con los requisitos propios de un sistema democrático de elección de gobernantes y representantes, lo que parece que en el último tiempo se cumple inéditamente si se examina la historia, sino que los principios éticos de igualdad y solidaridad se hagan presentes en las esferas económicas y sociales. Además que ello se haga no solo respetando la diversidad cultural, sino promoviéndola. Adquiere aquí fuerza la idea de democracia social, económica, cultural y no solo política. Solo que la única que parece que puede definirse claramente y de manera universal es esta última, como lo mostrarían cierto tipo de mediciones e índices de democracia electoral.

## Democracia y poderes fácticos

En este plano, cabe preguntarse, más allá de la vigencia de libertades públicas y de la capacidad de elección de autoridades que han traído las democracias de la región en las últimas décadas, y que son de un valor inconmensurable e irrenunciable, ¿cuánto ha cambiado la experiencia de la gente respecto de ser dueños de sus propios destinos?

Parece que la percepción cotidiana de los ciudadanos en nuestras democracias, sin dejar de valorar la existencia de éstas, es que sus vidas están sometidas a poderes que las controlan y que les impide ser reales sujetos de ellas tales como compañías telefónicas y comunicacionales que les imponen planes y opciones sin que se pueda acceder a plantear las verdaderas necesidades y sin que nadie se haga responsable de los errores o defectos; sistemas de salud y previsión organizados básicamente como negocios ajenos a los problemas reales; líneas aéreas convertidas en monopolios de alianzas que retrasan y cancelan vuelos cuando se les ocurre, y tratan a los pasajeros peor que a animales en tropel; organismos financieros que se las arreglan para endeudar a la gente independientemente de sus propias decisiones; medios de comunicación, especialmente audiovisuales, que organizan la información o definen deseos y aspiraciones según los dictados de la publicidad que los financia o de sus dueños.

Podríamos seguir con una lista de aparatos e instituciones que aprisionan las vidas de la gente y organizan el mundo sin que los mecanismos democráticos o la política puedan controlarlos. A veces incluso hay instituciones públicas que juegan ese mismo papel.

Se trata de lo que se ha llamado los poderes fácticos, es decir, cualquier actor, aparato, instancia, en una sociedad que usa sus recursos, poder o

influencia más allá de las funciones que le son legítimamente reconocidas, de acuerdo a sus propios intereses y lógicas y no a las demandas y aspiraciones de quienes va dirigida.

Y esto puede afectar tanto a las vidas individuales como a las esferas públicas y políticas. Las grandes empresas transnacionales cuando controlan el mercado de un país y no se adecuan a las regulaciones, las Iglesias cuando determinan las orientaciones de valores sin respeto a la libertad personal, los medios de comunicación cuando fijan las agendas de los gobiernos, los militares cuando presionan a la autoridad política usando los instrumentos que la sociedad les ha entregado, pero también los presidentes democráticos o el poder judicial o los Tribunales Constitucionales cuando sobrepasan sus facultades y usan el poder que tienen en ámbitos que exceden sus atribuciones, o el Fondo Monetario Internacional cuando impone condiciones draconianas a los países para determinar su política económica, actúan como poderes fácticos. Ninguna de estas instancias son, en sí mismas o por naturaleza, poderes fácticos, pero pueden llegar a serlo.

Porque ésta es la diferencia con otras épocas, en que los poderes fácticos dependían, o se suponía que dependían, de una sola forma de dominación o de un solo factor, como podía ser la explotación de clases, el dinero o un poder político, burocrático, autoritario o dictatorial. Combatirlos, entonces, era cuestión de luchar por resolver esa causa única que los producía. En la sociedad actual, si bien no desaparecen ciertas lógicas generales, no hay una sola forma de dominación de la que dependan todas, sino que dependen de diferentes fuentes, riqueza, conocimiento, información, espacios locales, servicios, comunicación, etc, además de las clásicas, surgen los poderes fácticos contemporáneos, a veces concatenados entre sí, a veces aislados, pero no por eso menos opresores.

La democracia política aparece como impotente y la idea de ciudadanía, que parece ser eficaz para garantizar derechos frente al Estado y al poder político, no lo es necesariamente frente a los poderes fácticos, no siempre dependientes del Estado y que operan en campos nuevos de derechos para los que no existen instituciones que los garanticen, como ocurre en el campo comunicacional o ambiental.

En parte, el tan mentado distanciamiento de la política se debe a que ésta no logra controlar las dominaciones que afectan la vida de la gente y, a su vez, este distanciamiento contribuye a dejarla más indefensa.

Y no es sino en la política y en la profundización democrática que, junto con asegurar y mejorar la democracia representativa, se pueden además

encontrar mecanismos e instituciones que permitan a la gente controlar a los nuevos poderes fácticos.

Una lectura relativamente irresponsable de esta nueva situación lleva a la crítica radical de la política y de los partidos e intenta construir una idea de una *sociedad civil*, en la cual los sujetos por sí mismos, sin instituciones, acción colectiva o partidos, pueden luchar contra los poderes fácticos. Se declara así superada la política tradicional, pero ello no ha significado la disminución de los tales poderes sino que, aún más, ellos parecen reemplazar a la política misma.

En América Latina este problema de la sociedad contemporánea se agrava porque no existe, salvo excepciones, tradición de combinar la lucha política con las otras formas de acción colectiva y la creatividad institucional es muy limitada.

Porque se trata de eso, de generar instituciones que permitan que tal como la vida política está sometida al voto y participación ciudadana, estas formas de dominación ordinaria y corriente sean también reguladas y controladas por los ciudadanos.

La experiencia de organización social en barrios en la lucha contra la delincuencia, de consumidores de servicios públicos, o de apoderados en la educación, entre muchísimas otras, deberían ser aprovechadas en la construcción de instituciones y organizaciones a veces puramente particulares, a veces públicas y estatales y otras veces mixtas, que permitan controlar efectivamente los poderes que dominan las vidas de la gente.

## Profundización democrática y partidos políticos

La profundización democrática lleva a extender los principios que conforman el régimen político a otras esferas de la sociedad, es decir, que la sociedad sea democrática no solo en la esfera política, sino también en las formas de convivencia, en el ámbito económico, en la esfera cultural. Ello supone transformaciones estructurales muy profundas, principalmente en la redistribución del poder y la riqueza. Y en democracia las transformaciones no se hacen por la vía de la toma del poder de un grupo que impone un proyecto, sino a través de mayorías políticas.

De ahí la pregunta central sobre cómo se construyen esas mayorías, en el entendido de que es muy poco probable que haya un solo sector político que pueda ser mayoritario en forma relativamente estable o que exprese las diversidades propias a un proyecto de transformación. En el caso de América Latina, hay tres problemas al respecto que surgen de la discusión.

En primer lugar, en general, y salvo excepciones, los partidos políticos son débiles tanto en su estructura como en su cobertura y proyectos políticos. En muchos países no hay ningún partido serio y en otros no se logra constituir un sistema de partidos que cubra todo el espectro ideológico, más allá de que pueda haber algún partido aislado fuerte. La cuestión no es pensar en alternativas a los partidos porque éstos juegan un papel irremplazable, de modo que, pese a todas las críticas que puedan hacerse hoy día, no hay futuro democrático sin partidos individuales, y sistemas de partidos fuertes. Su construcción exige una institucionalidad que asegure al menos: a) financiamiento público destinado no solo a las campañas sino a organizaciones y fundaciones de educación cívica; b) democratización interna respecto de la elección de sus dirigentes, no renovabilidad de ellos más allá de dos periodos consecutivos, por ejemplo, y elección por primarias de candidatos a elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales; c) término del mandato cuando un electo por un partido lo abandona, etc; y d) presencia de información sobre los partidos y sus debates y posiciones en los medios.

En segundo lugar, respecto de la construcción de mayorías, ello supone la preexistencia de partidos políticos, fuertes, legitimados y diferenciados, pero es evidente que en sistemas presidenciales esto es mucho más difícil que en sistemas parlamentarios. De modo que parece importante introducir algunos elementos de parlamentarismo sin dejar la tradición presidencial, como por ejemplo, la obligación presidencial de constituir un primer gabinete mayoritario en el Parlamento, aunque le responda al Presidente y no al Congreso, o la segunda vuelta presidencial en el Parlamento como fue el caso de Bolivia. Pero más allá de cuestiones institucionales, hay también otros tres aspectos a considerar, en el entendido de que en cada país se constituyen de manera diferente: a) la necesidad de claridad en los proyectos de cada partido de modo que la coalición se establezca en términos de ideas y no solo de negociaciones de puestos de poder; b) la necesidad de considerar los niveles locales y regionales en los que la experiencia muestra un campo de acción más propicio; y c) la promoción de una cultura de coaliciones que sea capaz de rescatar tanto los aspectos confrontacionales como los aspectos consensuales en la política.

En tercer lugar, y esto parece ser el tema principal en los recientes años, hay una cuestión que se refiere a la relación entre ciudadanía y sociedad civil, por un lado, y la clase política y partidos, por otro lado, y ésta es que no basta un buen sistema de partidos ni mecanismos institucionales o aspectos culturales que promuevan la constitución de mayorías políticas si no existe una ciudadanía participativa e interesada en la política, vinculada y no separada

radicalmente, aunque sin duda autónoma, de la clase política. En esto hay, a su vez dos aspectos.

El primero tiene que ver con que existe un cierto clima exacerbado a veces por los medios, que exalta una visión individualista de la ciudadanía, solo como suma de derechos individuales, visión que idealiza a la sociedad civil y la opone como *los buenos* a la clase política, que serían *los malos*, olvidándose que en gran parte una mala o buena clase política algo tiene que ver con la calidad de la sociedad civil. Desde la educación para adelante hay que defender una ciudadanía que es expresión colectiva de derechos individuales pero también de deberes para con la comunidad y que el desinterés y apatía no se deben exclusivamente a la *maldad* de una clase política sino que muchas veces es pretexto del egoísmo y la lucha por intereses personales y grupales y no de la comunidad política local, regional y nacional. En este sentido, los debates en algunos países para hacer el voto voluntario va en contra de este concepto de ciudadanía como pertenencia a un cuerpo colectivo y reduce la participación a un puro acto que se ejerce según los estados de ánimo y no en cuanto expresión de un deber.

El segundo aspecto se refiere a la generación de mecanismos institucionales que aseguren la participación de la ciudadanía, siendo éstos de varios tipos: la participación directa parece más viable a nivel local para aspectos más específicos (presupuestos participativos por ejemplo) y a nivel nacional los referéndum se deberían reservar para cuestiones más generales (no solo para cambios constitucionales); por otro lado la iniciativa popular de ley se puede introducir en todos los niveles. También se puede pensar en la elección de autoridades locales para los Consejos de Educación o de otras áreas en los espacios locales y en la generación de Comisiones Nacionales para grandes temas que rindan sus Informes ante el Parlamento y no solo al Presidente, de modo de asegurar un mínimo carácter vinculante. La existencia de una ley que asegure la participación de las organizaciones de la sociedad civil, como existe en algunos países, en alguna instancia de la elaboración o gestión de políticas públicas, sin romper la necesaria autonomía de las instituciones del Estado también parece hoy una necesidad. También se debiera generar alguna forma de *accountability* o responsabilidad del Poder Judicial frente a la ciudadanía, por cuanto ésta es la dimensión que aparece como la más lejana y arbitraria.

## La reforma integral del Estado

Son frecuentes las críticas a los Estados hoy en día. Entre ellas, distancia de la ciudadanía, ineficacia para cumplir metas y programas, problemas de relación entre los poderes, mala institucionalidad respecto de los niveles nacional, regional y local, incapacidad de expresar la diversidad cultural, presencia de poderes fácticos que contrarrestan su autoridad.

Para poder hacer una análisis de conjunto que permita ver todos estos fenómenos como expresión de una problemática común más allá del listado de problemas y defectos, vale la pena recordar, primero, que el Estado no es solamente un conjunto de instituciones y organizaciones públicas que poseen en un determinado territorio el monopolio legítimo de la fuerza, sino que también expresa relaciones de dominación que se dan en la sociedad, es el principal agente de la unidad nacional, tiene un papel motor o dirigente en el desarrollo y ha sido un referente en América Latina de prácticamente toda acción colectiva. En la mayor parte del siglo veinte se desarrolló en la región un modelo de Estado que correspondía a esas características y que pudo llamarse Estado desarrollista, nacional-popular, populista. Los dos grandes déficit de este Estado fueron, por un lado, el déficit democrático, pues casi nunca se sostuvo en regímenes democráticos y, por otro lado, el déficit societal, pues su enraizamiento en la sociedad fue precario y quedó a merced de elites y grupos de poder al final más preocupados de ello que del desarrollo. Todo lo cual redundó en ineficiencias y débil institucionalidad.

Las reformas neoliberales intentaron cambiar este modelo de Estado interventor por uno, ya fuera en proceso de creciente pérdida de atribuciones hasta llegar a su insignificancia o ya fuera del tipo subsidiario del mercado que pasaba a ser el agente principal de crecimiento. Su fracaso fue total en la generación de un nuevo Estado, aunque haya habido algún pequeño avance parcial en alguna área. Pero lograron desarticular y descomponer el Estado previamente existente.

Los gobiernos democráticos han intentado hacer reformas parciales, con preocupación principal sobre los problemas de creación o consolidación del servicio público, focalización de políticas sociales, eficiencia, transparencia, descentralización, gobierno electrónico, modernización de los servicios y atención a usuarios, etc.

Mas allá de los avances y defectos de estas llamadas *reformas* del Estado, hay que señalar que su piedra de toque, su problema básico, es que, a diferencia del Estado desarrollista o del mismo Estado neoliberal, carecen de un modelo o proyecto de sociedad y de Estado. De modo que la primera



cuestión a abordar, como señalan algunos, es cuál es el Estado que se quiere reemplace a los anteriores.

Quizás las ideas más fuertes para orientar reformas estatales en todas las dimensiones del Estado indicadas más arriba, sin que lleguen aun a conformar un modelo de Estado, son las siguientes: capacidad de responder a la globalización y de constituir bloques suprarregionales; necesidad de descentralizar efectivamente reconociendo la autonomía de los niveles locales y regionales; retomar el rol directivo en el desarrollo; convertirse en un Estado multinacional o multicultural de acuerdo con las realidades de cada país; generar una nueva relación de la ciudadanía en materia de participación de ésta en las decisiones y políticas públicas; ser el agente de las igualdades socioeconómicas, lo que implica tomar en serio las reformas redistributivas; ser a la vez un Estado de protección (bienestar) y seguridad (justicia); ser el agente central de innovación científica y tecnológica y el actor principal en la búsqueda de un medio ambiente equilibrado. Ninguna de estas tareas es menos o más prioritaria en sí misma y el Estado está llamado a cumplirlas todas.

Las cuestiones de transparencia, eficiencia, institucionalidad adecuada, *accountability*, relaciones mejores y mutuamente controladas entre los diferentes poderes, son los medios necesarios para realizar estas funciones o implementar estos principios, pero no pueden sustituir una definición sobre el papel del Estado en el nuevo escenario del mundo globalizado y en sociedades en que hay una creciente re-significación de las ciudadanías.

Pensar en un fortalecimiento del Estado es pensar en la integralidad de su reforma, por una parte, pero es también pensar en una nueva matriz de relación entre él, el sistema de representación y la sociedad o actores sociales mismos y ello en los planos local, regional, nacional y supranacional. Cada uno de estos niveles y planos tienen su autonomía, pero no pueden ser tratados en forma separada como hasta ahora. Y es por eso que una verdadera reforma del Estado requiere de reformas políticas y en la sociedad simultáneamente.

## La gestión pública y la reforma del Estado: la concreción de los derechos sociales

ÁLVARO ERAZO LATORRE<sup>1</sup>

La gestión pública en los últimos 30 años ha enfrentado los desafíos de la democratización política y social en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. A partir de estos procesos, se han hecho frecuentes en el debate de políticas públicas los conceptos de derechos sociales y ciudadanía.

Un balance podría coincidir en que han sido procesos de alta complejidad, vinculados no solamente a los esfuerzos por mejorar la calidad de las instituciones de gobierno, sino también a los procesos de representación y participación, y también a la concreción de los idearios políticos y sociales de las democracias contemporáneas.

En América Latina, los problemas y crisis experimentados en la administración pública no han sido producto del exceso de una administración racional, sino que al contrario, la mayoría de las veces ha sido precisamente la ausencia de una administración calificada, junto con los intentos por reducir sus funciones y las inercias de ésta, las que han causado dichos problemas y crisis. La suerte de los países de la región, desde sus transiciones políticas a la consolidación democrática, ha estado fuertemente condicionada o determinada por la posibilidad cierta de avanzar hacia una superación de los esquemas residuales, atomizados y muchas veces disfrazados de apariencias constitucionales de universalidad, siendo este último concepto muchas veces mal entendido o mal aplicado.

Desde los años noventa, después de la preeminencia de los ajustes estructurales y de la hegemonía neoliberal, se reinstala en la región la necesidad que ha de jugar el gasto social con el objeto de orientar recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables y, por otro lado, también hay

---

<sup>1</sup> Médico Cirujano de la Universidad de Chile. Ministro de Salud del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Ha sido director del BancoEstado de Chile, director del Servicio Médico Legal de Chile, director del Fondo Nacional de Salud, Fonasa. Es Consultor de la CEPAL y de la OPS. Profesor de la Universidad de Chile.