

CIPLAN

Corporación de Investigaciones
Económicas para América Latina

 **serie docente**

**Estrategias de
Desarrollo en
Economías Emergentes**

Oscar Muñoz Gomá

21

CAPITULO XII

ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO

1. Introducción

En los capítulos anteriores se han discutido los principales problemas que deben enfrentar las estrategias de desarrollo en los países latinoamericanos, en el marco de la globalización. El énfasis se ha puesto en las políticas y los instrumentos de políticas que pueden ser más eficaces para lograr un proceso de desarrollo estable y sostenido. Este último capítulo abordará el tema de la gobernabilidad para el desarrollo y, más específicamente, la cuestión de cómo estimular la participación social organizada con miras a darle efectividad a la estrategia de desarrollo. El tema es insoslayable y tiene que ver, no tanto con los aspectos instrumentales de las políticas económicas, sino con la relación Gobierno-sociedad y las nuevas formas de la política.

Aunque parezca redundante decirlo, los Gobiernos tienen la responsabilidad de gobernar, esto es, asegurar el orden social y político e implementar las políticas más eficaces para lograr el bien común. Esto último implica, en otros términos, impulsar el desarrollo económico y social que asegure el mayor bienestar posible de la población. Pero en un régimen democrático, las políticas gubernamentales no pueden imponerse arbitrariamente, sino a través del imperio de la ley y de decisiones públicas que deben sustentarse en último término en las preferencias sociales expresadas a través de la institucionalidad. Aun más, puede plantearse que para ser eficaces, las decisiones de Gobierno deben contar con la participación ciudadana. La tesis central de este capítulo es que en una democracia moderna, el proceso de **hacer gobierno** involucra tanto a las autoridades como a la ciudadanía, en sus múltiples roles de agentes económicos y actores sociales. Las autoridades tienen la responsabilidad de ejercer el liderazgo respecto de las orientaciones del desarrollo, pero también de incorporar a la ciudadanía en forma activa, tanto para darle **legitimidad social** a ese liderazgo, como para darle **eficacia** a las decisiones. La eficacia que agrega la participación ciudadana proviene del intercambio de **información** entre gobernantes y ciudadanos y de la mejor **disposición** para la acción coordinada que surge cuando los ciudadanos han participado en el diseño y orientaciones de las políticas. Estas son dos características centrales de una buena gobernabilidad.

Así, uno de los problemas centrales de la gobernabilidad es ¿cómo debe relacionarse el Gobierno con la sociedad, para diseñar políticas públicas que

correspondan a las prioridades sociales e implementarlas en forma eficaz? El problema no es sólo de los gobiernos, ya que también atañe a las elites dirigentes en el nivel político, en las organizaciones y redes sociales y también en las empresas.

2. El contexto histórico actual: modernización y malestar

Los problemas de la gobernabilidad deben definirse en los **contextos históricos específicos**. Con el cambio de siglo el problema fundamental de la gobernabilidad se da en el contexto de la globalización y de una sociedad más compleja, **diversificada**, informada y competitiva de lo que fue tradicional durante la mayor parte del siglo XX. Al mismo tiempo, es una sociedad con más capacidad de organización y participación en función de sus diversos intereses. Pero junto con la diferenciación de intereses se da también una **desintegración** social, pérdida de los referentes comunes, pérdida del sentido de comunidad²⁰⁶.

Otro tipo de conflicto se da por la coexistencia de la **modernización** con una creciente sensación de **malestar**. Los progresos tecnológicos, la globalización, las comunicaciones instantáneas, las posibilidades ilimitadas de información y consumo contribuyen a un estado psicológico en que las limitaciones humanas tradicionales se hacen difusas y surge en muchos una sensación de poder casi sobrehumano. Pero al mismo tiempo, quizás como nunca, la sensación de inseguridad, los miedos colectivos, la pérdida de certezas, parecen agobiar a los individuos. Se da la paradoja de que al mismo tiempo que la sociedad moderna ha alcanzado los más altos índices de ingresos y desarrollo económico de toda la historia, cunde una sensación de pérdida de la calidad de vida. No es sólo el deterioro del entorno ambiental, sobre lo cual ya hay amplia conciencia universal, sino también del entorno social, familiar y aun de la persona consigo misma. **Bienestar económico y malestar anímico** parecen ser dos caras de la modernización.²⁰⁷ Junto al crecimiento de la riqueza material, la vida humana pareciera vaciarse de sentido.

Estas características tienen enorme incidencia en la política y en la gobernabilidad. Durante buena parte del siglo XX, por lo menos desde la post-guerra, la política se construyó sobre la base de un discurso que pretendía ser racional e iluminado, es decir, apelaba al sentido lógico del sistema económico-social y buscaba responder a las aspiraciones ciudadanas en base a propuestas de transformación de ese sistema. La política se constituyó como un sistema central de decisiones y, a pesar del fuerte

²⁰⁶ Norbert Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (UNESCO) 129, septiembre 1991.

²⁰⁷ Ver al respecto, PNUD, *Desarrollo humano en Chile-1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago, 1998. Sobre este tema se planteó también un interesante debate político en Chile en torno a los llamados "complacientes" y los "desencantados", denotando a quienes han observado el desarrollo chileno de los años 90 desde cada una de las perspectivas señaladas.

ideologismo con que se abordó, cada una de las corrientes ideológicas en competencia organizó un sistema de pensamiento y de acción estructurados a partir de ciertos principios. Además, la centralidad del Estado en el sistema económico contribuyó a darle ese realce a la política.

Con el neo-liberalismo, en cambio, si bien se cumple el mismo proceso de construir un discurso político racional desde el Estado, se da la paradoja de que se trata de un discurso que cuestiona la acción del Estado y promueve el mensaje de la liberalización de las fuerzas del mercado. Este se constituye como la nueva lógica del sistema social. La racionalidad política del discurso en el modelo Estado-céntrico es reemplazada por la racionalidad del mercado, la cual se convierte en una fuerza dominante. Los sistemas de valores son permeados por los valores del mercado y su lógica. Estos descansan en la competencia y en el individualismo, que amenazan destruir valores tradicionales que sustentaban las relaciones de solidaridad y cooperación en la familia, en la comunidad y en el territorio.

Estos conflictos pueden tener al menos **dos lecturas**. Por un lado, **la lectura del desencanto** lo mira como un malestar relacionado con este proceso de cambio y transformación de un sistema de valores que contribuyó a generar cohesión social. La solidaridad es reemplazada por el egoísmo. Los vínculos de comunidad son sustituidos por el individualismo. Estas pérdidas serían un precio muy alto a pagar por la modernidad. La otra lectura, de la **complacencia**, parte del supuesto de que históricamente siempre los sistemas de valores han estado cambiando. Oponerse al cambio sería propio de una mentalidad conservadora y elitista. En comparación con las enormes oportunidades de progreso y de promoción social que se abren, lo que correspondería es asumir una modernidad que beneficia masivamente a la población.

Pero estas dos lecturas son insuficientes para definir una estrategia. Las respuestas no son ni oponerse al cambio ni aceptar a fardo cerrado cualquier tipo de modernización. El cambio social es una realidad y no está abierta la posibilidad de que un Estado democrático pueda oponerse. Pero tampoco se trata de que un Estado democrático haga caso omiso de inquietudes ciudadanas suficientemente amplias como para identificarlas con valores elitistas y conservadores. Detrás de una aparente modernización pueden esconderse intereses económicos que a través de la tecnología y los medios de comunicación pueden manipular fácilmente a las masas, transformadas en meros consumidores.

Estas cuestiones tienen fuertes implicancias para la política, la democracia y la gobernabilidad. Hay síntomas en América Latina de que las masas ciudadanas abandonan los discursos basados en una racionalidad formal y comienzan a orientarse en función de la capacidad de sintonía de los líderes con el malestar y la inseguridad que experimentan aquéllas. Es un estado de ánimo que favorece un **caudillismo de nuevo cuño**, que se está observando en algunos países de la región. El fenómeno es

preocupante para la causa de la democracia, porque arrastra a las masas tras un líder carismático cuyas ofertas implican un retorno a un **autoritarismo tecnocrático**.

El **desafío para una gobernabilidad democrática** es cómo construir una institucionalidad que asuma esta realidad del cambio y la globalización, incorporando a la ciudadanía como sujeto de su propio desarrollo, en su diversidad y en sus demandas de integración social. Frente a la **tentación autoritaria y populista**, de claros ribetes anti-democráticos, es necesario explorar caminos alternativos para que los intereses ciudadanos se expresen en forma sustantiva. Nuestra hipótesis es que las expresiones de **malestar social** reflejan, principalmente, **falta de pertenencia y de participación** en el tejido social. En la sociedad de la información, las demandas de participación aumentan en forma proporcional a la diferenciación de intereses.

Hay variadas formas de participación:

- Política, a través de los partidos, sistemas electorales
- Macrosocial, vía organizaciones sociales de interés amplio y funcional, como el sindicalismo, el gremialismo empresarial, los agricultores
- Microsocial, como son las organizaciones no gubernamentales, de raigambre local
- Microeconómicas, tales como las organizaciones de cooperación económica, de pequeños empresarios, cooperativas, también de raigambre local o territorial
- Redes sociales, o vinculaciones entre empresas, instituciones, organizaciones sociales y no gubernamentales, asentadas territorialmente, con el objeto de crear externalidades y sinergias socio-económicas

3. La representación de los intereses macrosociales: una visión histórica

La relación entre intereses individuales e intereses generales también tiene una dimensión política, particularmente en un sistema democrático. El problema de la **gobernabilidad democrática** es el de reconciliar dos tendencias eventualmente conflictivas en una sociedad democrática. En primer lugar, la democracia es la cumbre de la **representación del interés general**, reuniendo los múltiples intereses particulares que generan fuerzas centrífugas. Es una representación ciudadana, que culmina en el **poder del Estado**, centralizador y jerárquico. Pero, en segundo lugar, su perfeccionamiento supone el mejoramiento de la **igualdad de oportunidades y la**

movilidad social, renunciando el poder jerárquico al control autoritario y centralista, para **fortalecer la autonomía y el auto-gobierno de la sociedad**²⁰⁸.

La sociedad no es una colección de individuos. Desde el punto de vista político, entre el individuo (electores) y el Estado (autoridad) están los partidos políticos. Desde el punto de vista de la economía, los individuos también muestran agregaciones por intereses: consumidores, trabajadores, empresarios. Estos pueden y de hecho lo hacen, constituir grupos de interés o de acción colectiva para negociar ante el Estado, ante otros grupos; o generar poderes económicos sobre el mercado.

Un problema clásico de la política es cómo se representan los intereses. En el Estado liberal, los individuos se hacen representar por la autoridad, el Presidente o el Parlamento, quien asume el **interés nacional**, en contraste con los intereses sectoriales. En el Estado social (siglo XX), los partidos políticos median y la noción de interés nacional da paso a la noción de intereses sectoriales. Los partidos representan intereses sectoriales.

Recuadro: defensa del interés general

“El único modo de erigir un poder común que pueda defender a los hombres de la invasión de extraños y de las injurias entre ellos mismos, dándoles seguridad..., es el de conferir todo su poder y toda su fuerza individuales a un solo hombre (o a una asamblea de hombres) que... pueda reducir las voluntades de los súbditos a una sola voluntad”.

Hobbes, *Leviatán*²⁰⁹

En tiempos medievales, las ciudades y regiones, con sus intereses específicos, delegaban en representantes que negociaban con los monarcas, dando origen así, a los parlamentos. Los representantes regionales recibían mandatos “vinculantes”, es decir, específicos para negociar las materias para las cuales habían sido designados. Pero en los siglos siguientes, emerge el concepto de los “mandatos no vinculantes” para proteger

²⁰⁸ Dirk Messner, *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Frank Cass, 1997, p.94. Ver también Norbert Lechner, “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en *Perfiles Latinoamericanos* N° 7, FLACSO, México, 1995.

²⁰⁹ Cita tomada del artículo de J. Luis García Ruiz, “La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros”, en Federico Durán López, ed., *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 1998.

el interés general que se comienza a configurar, en respuesta a la formación de los Estados nacionales²¹⁰.

Se trata de un proceso de centralización del poder, consecuente con las nuevas realidades políticas. Se configura el concepto del Estado como entidad que sintetiza el interés general de una nación. Este concepto es reafirmado con la Revolución Francesa y su declaración de 1789: "Los representantes designados por los departamentos, no serán representantes de un departamento particular sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato". El Estado liberal del siglo XIX encarna este espíritu que busca garantizar el interés general a través del sistema político, dejando a los individuos en libertad para perseguir sus propios intereses. En esta concepción, el Estado no puede asumir la defensa de intereses específicos o sectoriales.

Sin embargo, a lo largo de ese siglo y del siglo XX emergen nuevas circunstancias históricas que cambiarían la fisonomía del Estado. La revolución industrial da origen al capitalismo moderno y con él, a la división de la sociedad en clases de acuerdo a su acceso a la propiedad de los bienes productivos. El proletariado se moviliza en la búsqueda de mecanismos de defensa de sus condiciones de vida, organizando movimientos sociales que presionan al Estado para mediar en sus conflictos con el capital o desarrollar una legislación social de protección a los trabajadores. Surgen nuevos partidos políticos que asumen la defensa de los trabajadores y que demandan un perfeccionamiento de los sistemas democráticos, mediante la extensión del derecho a voto a sectores que estaban excluidos de participar. Se difunde la educación y la conciencia por una mayor justicia social. En estas condiciones a los Estados les resulta muy difícil mantener sus estructuras liberales y decimonónicas, y comienzan a comprometerse con esos procesos, en la medida que las democracias se expanden y hacen posible esas transformaciones.

Según un autor de principios del siglo XX, se plantea abiertamente una crisis del Estado. "La crisis del Estado se caracteriza por la convergencia de dos fenómenos, cada uno de los cuales agrava necesariamente el otro: el progresivo organizarse de la sociedad sobre la base de intereses particulares..., y la deficiencia de los medios jurídicos e institucionales que la sociedad posee para hacer valer y respetar su propia estructura en el seno del Estado" (Santi Romano, 1909)²¹¹. Esta crisis del Estado liberal responde a que el concepto del "interés general" es cuestionado socialmente. No representa los intereses de todos los sectores y quienes así lo perciben, denuncian una situación de

²¹⁰ J. Luis García Ruíz, "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros", en Federico Durán López, ed., *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 1998.

²¹¹ Cita tomada de J. Luis García Ruíz, "La representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus Estados miembros", en Federico Durán López, ed., *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 1998.

injusticia social. El socialismo es una respuesta a esa situación. La Iglesia Católica, por su parte, a través de las encíclicas sociales denuncia esa injusticia social y plantea la necesidad de reformas²¹². Emerge un nuevo modelo de Estado que será demandado por los sectores más progresistas: un **Estado social**, que le da cabida a la representación de los intereses de las grandes mayorías que son los trabajadores, empleados y los pequeños productores.

El siglo XX es el escenario de los grandes experimentos con diversas formas de Estados sociales: los Estados socialistas bajo el liderazgo de la Unión Soviética, los Estados neo-corporatistas de los regímenes social-demócratas de Europa Occidental, los Estados populistas y desarrollistas de América Latina. Una característica común a estos regímenes es la centralización de las decisiones, que es extrema en los Estados socialistas. Hay un reconocimiento de intereses sociales específicos que deben ser protegidos, pero se generan distorsiones al identificar algunos de esos intereses específicos con el interés general. En los Estados democráticos, especialmente europeos, se estructuran sistemas de participación social que permiten incorporar la voz de algunos actores sociales, como los empresarios y los trabajadores, en cuanto representantes de sus intereses sectoriales. Son sistemas de concertación social con fuertes rasgos cupulares.

4. La concertación social

La idea de concertación social se desarrolla en Europa después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a la crisis de la democracia y a las necesidades de reconstrucción económica y social. Se sustenta en la idea de que en una sociedad compleja con múltiples y conflictivos intereses, la negociación y la búsqueda de acuerdos es fundamental para lograr objetivos comunes. Los principales pilares de los modelos de concertación fueron:

- 1) Partidos políticos de orientación social y ligados al mundo de los trabajadores o de los empresarios.
- 2) Organizaciones sociales (sindicales, patronales, de agricultores) fuertes y disciplinadas (con alta afiliación, disciplina interna y capacitadas técnicamente).
- 3) Estados comprometidos con la búsqueda de la cooperación social y con la eficacia de las políticas económicas y sociales;
- 4) Disponibilidad de un instrumental de políticas, como fueron las políticas keynesianas, que permitieron privilegiar el objetivo de pleno empleo e impulsar un activismo del Estado, superando los antiguos principios liberales de no intervención.

Estos elementos dieron origen al llamado **modelo del "neo-corporatismo social"**, de carácter democrático (en oposición al corporativismo de pre-guerra, de

²¹² Encíclica "Quadragesimo Anno", del Papa León XIII.

orientación fascista y que pretendía utilizar las organizaciones sociales para los objetivos del Estado totalitario). En el neo-corporatismo democrático las organizaciones sociales son libres y autónomas para definir sus objetivos y negociarlos, de modo de hacerlos compatibles con la estabilidad y el crecimiento económico. Esta institucionalidad hizo posibles los modelos económicos nórdicos, holandeses, etc., caracterizados por una baja inflación, crecimiento sostenido, bajo desempleo, aumento sostenido de los salarios y desarrollo de la institucionalidad social. Los trabajadores asumen las reglas de la economía de mercado, en el entendido que el Estado de Bienestar asume el compromiso de proveer una institucionalidad social eficaz y un pleno empleo. A su vez los empresarios se benefician de sistemas de mercado abiertos y de políticas industriales de apoyo a la innovación tecnológica y al aumento de la productividad, pero bajo el compromiso de negociar con el sindicalismo las condiciones sociales del trabajo y aceptar una carga tributaria onerosa, base de una buena distribución del ingreso y de la paz social²¹³. Este modelo de "economía social de mercado" (término originado en Alemania Federal, después de la guerra) suscitó la admiración mundial porque sustentó la recuperación europea y posterior crecimiento sostenido con un alto grado de integración social.

Por su parte, el capitalismo administrado asiático también se basó en ciertas formas de concertación social orientadas a la competitividad internacional, si bien a partir de rasgos idiosincráticos muy diferentes a los europeos, tanto en lo que se refiere a los fundamentos culturales como a sus respectivas tradiciones políticas. Sus elementos constitutivos han sido: 1) un Estado comprometido con el desarrollo industrial a escala internacional, basado en el aumento de la productividad y la innovación tecnológica; 2) una alianza Estado-empresas-sistema financiero, basada en la consulta permanente para decidir las prioridades de inversión y el otorgamiento de incentivos pecuniarios para aquellas empresas que lograran desempeños eficaces en torno a las metas de desarrollo; 3) Un compromiso de las empresas con sus trabajadores para garantizar el empleo y el acceso a la capacitación. La globalización financiera le significó un duro golpe al modelo asiático, en cuanto se alteró el modelo de financiamiento interno, basado en la regulación, y debió entrar a competir con la rentabilidad financiera internacional. Esto provocó desequilibrios financieros ineficazmente manejados.

En relación a la factibilidad de aplicar modelos de concertación social al estilo social-demócrata en América Latina, los juicios son más bien negativos. Según la científica política norteamericana Joan Nelson, el neo-corporatismo social a la europea no tiene viabilidad en América Latina, aunque fue muy exitoso en Europa²¹⁴. Sus razones son:

²¹³ Peter J. Katzenstein, *Los pequeños Estados en los mercados mundiales. Políticas industriales en Europa*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.

²¹⁴ Joan Nelson, *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, US-Third World Policy Perspectives N° 20, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1994, pp.186 y ss.

- a) Se basó en políticas keynesianas e industriales de pequeñas economías abiertas, políticas que han dejado de ser viables;
- b) Las organizaciones empresariales y sindicales eran representativas de sus bases y capaces de ejercer control; en América Latina, en cambio, no son representativas, son múltiples y fragmentarias, compiten entre sí y no tienen capacidad de control;
- c) Incluso en Europa en los años 90 el corporatismo social se debilitó, producto de las nuevas condiciones de la globalización (exigencias de flexibilidad, atomización, etc.).²¹⁵

Con todo, en América Latina se ha intentado hacer Pactos o Acuerdos Sociales tripartitos en torno a temas más específicos que globales. A menudo, ellos tienen un carácter temporal y han sido motivadas por situaciones de crisis inflacionarias o de balanza de pagos. Sin embargo, según Joan Nelson, parece haber espacio para una ingeniería concertacionista o mesocorporatismo (*“piecemeal engineering”*), orientado a la búsqueda de acuerdos y bases de consenso social. Se trata de “una agenda estratégica guiada por el objetivo amplio de expandir el área de consenso social en torno a instituciones básicas”.²¹⁶ Entre los objetivos de estas agendas sociales, están:

- promoción de la confianza recíproca;
- mejoramiento de la información y las comunicaciones entre el gobierno y los gremios empresariales y sindicales;
- formación para la acción: capacitación, talleres de trabajo, misiones al exterior;
- actividades comunes a niveles sub-nacionales y regionales.

Algunos requisitos para el éxito de este “mesocorporatismo” son:

- incentivos y quizás requisitos legales para perfeccionar la democracia interna y responsabilidad de las organizaciones;
- mecanismos de consulta en torno a los temas a negociar;
- selectividad entre los temas más fácilmente abordables y aquellos más conflictivos;
- preferir soluciones que minimicen la intervención del Estado y alienten la comunicación directa entre los grupos de interés;
- evaluación pública de la descentralización de funciones del Estado (para evitar rentismo y colusiones).

En América Latina hay varias experiencias de “pactos sociales” que responden a este modelo de “ingeniería concertacionista”. Sin ser organismos formales y comprensivos, han buscado negociar paquetes de políticas entre el Gobierno, los empresarios y los

²¹⁵ Jalle Viser & Anton Hemerijk, *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997, presentan un análisis de la transformación que experimenta el neo-corporatismo social en Europa.

²¹⁶ Nelson, op. cit. p. 189

trabajadores, de manera de enfrentar con más éxito ciertas situaciones de crisis. Algunos ejemplos que se pueden mencionar son la Comisión Tripartita Intersectorial, de Colombia (1981), el Pacto Tripartito de Solidaridad Nacional, de México (1982), reemplazado por otros pactos en los años siguientes, la Concertación Nacional Programática de Uruguay (1985), el Compromiso Social para el Combate a la Inflación y el Reinicio del Crecimiento de la Economía, de Brasil (1988), el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, de Argentina (1994).²¹⁷

RECUADRO: EL DIALOGO SOCIAL EN EUROPA

Tres características de estas experiencias merecen destacarse.

En primer lugar, el diálogo social es una necesidad política. Esta necesidad la vivieron los países europeos después de la guerra. Se trataba de reconstruir, no sólo las ciudades, sino sobre todo sus sistemas sociales y políticos. Se produjo una revalorización de la democracia y se desarrolló la convicción de que había que tomar muy en serio la construcción de acuerdos sociales que limitaran los conflictos. Fue un período de importantes innovaciones institucionales. Una de estas innovaciones fue la organización de los Comités Económico-Sociales (CES), organismos que incorporaron diferentes actores sociales para elaborar y aprobar recomendaciones de políticas en el campo económico y social, las cuales podían ser usadas como insumos de políticas por los Gobiernos y los Parlamentos. Estas instituciones se han fortalecido con el tiempo y hoy día son una realidad en casi todos los países europeos. También están gestándose en los países de la Cuenca Mediterránea. Los CES no son organismos legislativos ni ejecutivos, sino de consulta. Pero se trata de consultas que revisten enorme seriedad. Los europeos consideran que la democracia se legitima en la medida que las políticas son consensuadas y los actores sociales pueden participar con sus pronunciamientos. Ellos son solicitados por los Gobiernos y los Parlamentos para su toma de decisiones. En la mayoría de los casos, las recomendaciones son incorporadas a las políticas y a las leyes. En el caso de la asociación entre Chile y la Unión Europea, por ejemplo, el CES de la UE recibió la solicitud de pronunciarse acerca de la situación política, económica y social de Chile, para lo cual constituyó un grupo de estudio que viajó a Chile en dos oportunidades en los últimos seis meses y se entrevistó con numerosos dirigentes gremiales, autoridades y especialistas.

Una segunda característica es que los CES incorporan a una gran variedad de actores sociales. Esto incluye a dirigentes empresariales y sindicales y también a dirigentes de lo que se denomina "el tercer sector", esto es, organizaciones profesionales, de consumidores, ambientalistas, académicas, etc. La complejidad de las estructuras sociales modernas ha impuesto la necesidad de abrir el abanico de consultas para incorporar intereses muy variados. Todas estas organizaciones proponen a los dirigentes que las van a representar, pero las decisiones finales respecto de los Consejeros son tomadas por las autoridades gubernamentales de cada país.

²¹⁷ Emilio Morgado, "La concertación social en Iberoamérica", en Federico Durán López, coordinador, *El Diálogo Social y su Institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

Una tercera característica es que los CES son autónomos respecto de los Gobiernos, e incluso éstos no participan en cuanto tales. Es un reconocimiento a la madurez de las organizaciones sociales y de sus dirigentes, como también una consecuencia respecto de la confianza en el sistema democrático como el mejor método para tomar decisiones políticas. En este sentido, los CES son considerados como la voz organizada de la sociedad civil, por lo cual resultaría incongruente que en ella hubiera participación del Estado.

5. Hacia la participación microsocial. Valores individuales y valores cívicos en la economía de mercado: el principio de la cooperación

El tema del conflicto entre intereses individuales e intereses generales no es ajeno al funcionamiento de la economía de mercado. Este modelo se plantea como el mecanismo más eficaz para resolver el conflicto entre intereses individuales e intereses generales en relación al uso de los recursos escasos. Esto puede ser así, dependiendo de una serie de consideraciones, como las llamadas "fallas de los mercados" a las cuales se aludió en un capítulo anterior. Pero además tiene una tendencia intrínseca a deteriorar el tejido social, por cuanto opera en base al principio de la solvencia individual y no de la ciudadanía. En este sentido es autodestructiva, porque tampoco es viable una economía de mercado si no se sustenta en un sistema de valores cívicos que reconozcan la pertenencia social.

Es interesante, al respecto, recordar que el tema de las interrelaciones entre los valores individualistas y los valores sociales, es de antigua data. Para no ir tan lejos en la antigüedad, Adam Smith, el padre de la economía clásica, al describir las bondades y méritos de la división del trabajo y la economía de libre mercado, no ignoró que el buen funcionamiento de los mercados requiere de valores morales firmes, que den cuenta de la pertenencia de los individuos a una sociedad civilizada. Estaba presente la preocupación de Hobbes, de que en un estado primitivo de la sociedad, el interés individual suele llevar al uso de la fuerza bruta, la traición y el fraude. Es un individualismo sin límites. Pero esto arriesga el propio sistema de mercado, porque toda transacción económica requiere como mínimo una confianza en la lealtad de la contraparte respecto de que las ofertas son serias y las mercancías y servicios corresponden a lo ofrecido. En una sociedad civilizada, el sistema de mercado requiere los valores de confianza y reciprocidad, a riesgo de desarticularse o, en el mejor de los casos, de caer en la ineficacia²¹⁸.

²¹⁸ Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, N° 3, noviembre 1985,

Este es un tema que también fue abordado por otros estudiosos de la política. Machiavello afirmó que el éxito de las instituciones depende de las "virtudes cívicas". Tocqueville sostuvo que es propio de una comunidad cívica la búsqueda del interés individual "entendido adecuadamente", "iluminado más que miope", atento al interés de los demás.²¹⁹ Robert Putnam, en un estudio sobre la eficacia de los gobiernos regionales desde el punto de vista del desarrollo económico en Italia de fines del siglo XX, concluyó que el espíritu cívico es la variable más importante para explicar el éxito económico regional en Italia.²²⁰

La implicancia es que es inherente a una economía de mercado exitosa la existencia de una red social en la cual los agentes económicos se sientan partícipes. La tentación de maximizar el interés individual a través del oportunismo y del fraude siempre está presente, pero la conciencia de los agentes económicos de que también forman parte de un tejido social contribuye a limitar o reprimir esa tentación.

Participar en una red significa **cooperar**. Pero la cooperación no consiste necesariamente en asumir los intereses ajenos con un espíritu altruista y solidario, como podría ocurrir en una comunidad de vida o de monjes. Se trata de que, a partir de los intereses propios, es conveniente cooperar con otros para lograrlos en mejor forma. Pero esto supone un espíritu de **confianza**, que garantice que la cooperación será recíproca. Entonces, la participación tiene por objeto **formar redes** entre los individuos interesados en lograr un objetivo común el cual, supuestamente, mejora el bienestar del colectivo o aumenta su productividad. A través de las redes es posible construir confianzas. Hay muchos ejemplos clásicos de objetivos comunes que requieren de cooperación, como la producción de **externalidades** o de un **bien público**.

Sin embargo, también está bien establecido, teórica y empíricamente, que hay poderosos desincentivos para la cooperación, los cuales inducen comportamientos no-cooperativos. Ejemplos típicos son la "**tragedia de los comunes**" y, quizás el más citado en la literatura, el "**dilema del prisionero**". En estos casos, el problema surge porque los incentivos de no cooperar son superiores a los que inducen la cooperación.

Con todo, aún en estos casos en que predominan los incentivos para no cooperar, es posible que emerja la cooperación. Se trata de situaciones, bastante normales por lo demás, en las cuales la preservación del interés individual queda mejor asegurada a través de la cooperación. Esto ocurre cuando se generan escenarios de largo plazo, con una **lógica de cooperación**, que supera a la **lógica de no cooperación** propia del corto plazo. Más específicamente, son situaciones en las que hay contactos sucesivos y frecuentes, sin plazo, entre las mismas personas; un número limitado de participantes; se genera información sobre los comportamientos y prácticas de cada uno de ellos, con

²¹⁹ Citas tomadas de Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

²²⁰ Putnam, op. cit.

posibilidades de comunicación. Todas estas situaciones contribuyen a fortalecer la confianza y la **regla de la reciprocidad** entre los participantes²²¹. La solución no cooperativa del dilema del prisionero se basa en la ausencia de estas condiciones.

Una alternativa clásica a la solución cooperativa es la **regla de la autoridad** o, si se quiere, el Estado que toma las decisiones. Ninguna sociedad puede prescindir del Estado y esta alternativa está siempre presente, pero de lo que se trata, frente a las fallas reconocidas del Estado y a las demandas por mayor protagonismo de la sociedad civil, es encontrar soluciones descentralizadas y que les permitan mayor autonomía a los individuos.

La pregunta, entonces, es cómo generar las condiciones que puedan facilitar las soluciones cooperativas y descentralizadas. La regla de reciprocidad es especialmente relevante, a la vez que la más vulnerable de las condiciones. Esta regla es fundamental porque la decisión de cooperar de un individuo implica que él asume costos presentes en vista de beneficios futuros que obtendrá cuando a su contraparte le corresponda cooperar. En el ejemplo clásico de David Hume, en que un agricultor coopera en las faenas del vecino, a cambio de la cooperación del otro en sus propias faenas el día de mañana, si no hay **confianza en la reciprocidad**, no hay posibilidad de acuerdo²²². La confianza es, así, el basamento fundamental de la constitución de redes de cooperación. Los dos agricultores que deciden cooperar entre sí, forman una red social que les permite aumentar su productividad, más allá de sus capacidades técnicas y recursos. Con razón, este tipo de redes se ha identificado como un "**capital social**". Putnam, en su estudio comparativo sobre la eficacia de los gobiernos regionales y el desarrollo económico en Italia, concluye que una variable explicativa central del mayor dinamismo que han exhibido históricamente las regiones del Norte es la existencia de un capital social en la forma de redes cívicas y sociales de participación. Las relaciones sociales específicas de una región o territorio generan un capital social. En cuanto éste tiene efectos sobre las motivaciones y la creatividad de los individuos, tienen una productividad comparable a la del capital físico²²³.

RECUADRO: MODELOS DE CIVISMO E INCIVISMO

Algunas regiones de Italia tienen muchas sociedades corales y equipos de fútbol y clubes de observadores de pájaros y clubes Rotarios. La mayoría de los habitantes de esas regiones leen con ansiedad sobre los temas relacionados con la comunidad en la prensa diaria. Se sienten comprometidos por los asuntos públicos, pero no por la política personalista o las relaciones patrón-clientes. Los habitantes confían unos en otros en cuanto a actuar correctamente y obedecer la ley. Los líderes de esas regiones

²²¹ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Inc. Publishers, N.Y., 1984.

²²² Ejemplo citado por Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

²²³ Robert D. Putnam, op. cit.

son relativamente honestos. Ellos creen en el gobierno democrático y están predispuestos a llegar a compromisos con sus adversarios políticos. Tanto los ciudadanos como los líderes adhieren al principio de igualdad. Las redes sociales y políticas se organizan horizontalmente, en vez de en forma jerárquica. La comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la honestidad. El Gobierno funciona. ¡No hay que extrañarse que la gente en esas regiones esté contenta!

En el otro extremo están las regiones "incívicas", adecuadamente caracterizadas por el término francés *incivisme*. La vida pública en esas regiones se organiza jerárquicamente, más que en forma horizontal. El propio concepto de "ciudadano" aquí se camufla. Desde el punto de vista del habitante individual, los asuntos públicos son problema de alguien más- los notables, los "jefes", los "políticos"- pero no de mí. Poca gente aspira a participar en deliberaciones sobre el bien común, y pocas oportunidades se presentan para ello. La participación política es gatillada por la dependencia personal o por los apetitos privados, no por un propósito colectivo. El compromiso en asociaciones sociales y culturales es escaso. La piedad privada reemplaza el propósito colectivo. La corrupción es ampliamente mirada como la norma, aun por los propios políticos, y éstos son cínicos con respecto a los principios democráticos. El "compromiso" sólo tiene una connotación negativa. Casi todos están de acuerdo en que las leyes son para violarlas, pero temiendo la ilegalidad de los demás, la gente pide disciplina más dura. Atrapados en estos círculos viciosos interconectados, casi todos se sienten sin poder hacer nada, explotados e infelices. Considerando todas estas cosas, no sorprende que el gobierno representativo sea aquí menos eficaz que en las comunidades más cívicas.

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993., p. 115.

Las redes sociales tienen una serie de atributos que facilitan la cooperación. Ellas ponen en contacto a los participantes para definir sus intereses comunes y coordinar sus acciones. Generan y transmiten información, tanto sobre cada uno de los participantes como sobre el entorno externo. Como ellas aseguran la permanencia de los contactos, fortalecen los incentivos para la reciprocidad. La falta de reciprocidad puede ser sancionada muy severamente.²²⁴

Una característica estratégica del capital social es que crece mientras más se lo utiliza y decae con el desuso. Es una característica que fue señalada por Albert Hirschman en relación a lo que él denominó los "recursos morales" de una

²²⁴ Putnam menciona casos de personas que han faltado a la reciprocidad y prefieren suicidarse antes que enfrentar la sanción de su red social.

economía.²²⁵ En contraste con los recursos económicos escasos que, por definición, se agotan al consumirlos, los recursos morales y el capital social se fortalecen con su utilización. Mientras más se los utilizan, más crecen. La reciprocidad estimula la reciprocidad y la confianza. Una red que se caracteriza por la confianza y la reciprocidad entre sus miembros se hace atractiva a otros, que buscan asociarse. A su vez, esta fortaleza contribuye a una mayor productividad de sus acciones, lo que la hace más exitosa.

Por cierto, hay distintos tipos de redes sociales. Hay redes horizontales, en que los participantes lo son en igualdad de condiciones, y redes verticales, en que hay relaciones de jerarquía. Estas últimas son típicas cuando se dan relaciones de patrón-trabajador o superior-subordinado. Las condiciones de reciprocidad suelen ser menos fuertes en las redes verticales, ya que el incumplimiento de la regla por el superior probablemente quede sin sanción o tenga una sanción más débil. En redes horizontales, en cambio, los costos e incentivos son mejor compartidos. Un caso extremo es el de redes delictivas, como las maffias, lo cual lleva a la siguiente pregunta: ¿toda forma de red social contribuye al bienestar de la comunidad en general, de la cual forma parte aquella? El ejemplo mencionado demuestra que no necesariamente las redes contribuyen al bien común. Sin llegar a ese extremo, es claro que las redes sociales pueden formarse para oponerse al bien común, al buscar defender intereses específicos que le imponen costos al resto de la sociedad. El caso típico es un lobby proteccionista que busca mejorar la rentabilidad de una actividad industrial a costa del encarecimiento del precio de un bien. Esto plantea el problema de la relación entre los intereses sociales específicos y el bien común o interés general de toda la sociedad.

La pregunta es, entonces, cómo construir capital social y cómo mejorar su calidad.

6. La construcción de redes socio-económicas

Los desafíos para fortalecer la competitividad internacional son una motivación central para construir redes socio-económicas. El carácter sistémico que asume el desarrollo de la competitividad plantea la necesidad de articular una variedad de actores sociales, por una parte, y actividades productivas, por otra²²⁶.

La enseñanza principal que deja el análisis de las experiencias de desarrollo competitivo es que la empresa individual no es capaz por sí sola de crear las condiciones adecuadas para competir exitosamente en una economía globalizada. En el capítulo VIII ya se analizó este tema y se concluyó que la competitividad depende de muchos factores

²²⁵ Albert Hirschman, "En contra de la parsimonia: tres formas fáciles para complicar las categorías del discurso económico", *Colección Estudios CIEPLAN* 19, junio 1986.

²²⁶ Ver capítulos VIII al X.

externos a la empresa, pero que forman parte de su entorno. En la literatura se han ensayado diversos modelos de tipificación de estas **relaciones entre empresa y entorno**.

- **Los encadenamientos productivos** a la Hirschman. En los años 50 Albert Hirschman publicó su libro sobre *La estrategia del desarrollo económico*, el cual se hizo ampliamente conocido, entre otros aspectos, por su propuesta de que las políticas industriales generaran desequilibrios productivos, a fin de inducir respuestas empresariales destinadas a resolverlos. Esos desequilibrios se crean cuando al impulsar una industria determinada, ésta requiere insumos intermedios o, alternativamente, estimula el procesamiento de productos derivados. Estos fueron los famosos **“encadenamientos hacia atrás y hacia adelante”**, que sustentaron diversos ensayos de planificación industrial, quizás en forma muy mecánica. Hirschman insistió que su propuesta se orientaba al estímulo de la iniciativa empresarial, más que a estructurar una red industrial.

- El **“diamante”** de Michael Porter. Uno de los modelos más citados en la literatura de los años 90, surge de este consultor de empresas que ha hecho amplias investigaciones sobre los factores de competitividad. Su libro más conocido es *La ventaja competitiva de las naciones*. Enfatiza el carácter sistémico de la competitividad de las empresas, el cual proviene del entorno que rodea a las empresas. El **“diamante”** apunta a los siguientes cuatro factores más relevantes: 1) Los factores productivos, entre los cuales distingue los factores **“básicos”** y los **“avanzados”**. Estos últimos se relacionan con el capital humano, la ciencia y tecnología, la capacidad informática, etc. Otra distinción es entre factores **“generalizados”**, útiles para todo tipo de actividad, como la infraestructura vial, y los factores **“especializados”**, útiles sólo para ciertas actividades; 2) Las condiciones de la demanda, en cuanto a su dinamismo, contenido, tipo de consumidores. Un mercado de consumo exigente puede ser determinante para desarrollar ventajas competitivas. Por ejemplo, el buen vestir de los italianos no es ajeno a que la industria del vestuario italiana se haya especializado en la alta costura; 3) sectores de apoyo, como proveedores, servicios, etc. que son vitales para el desempeño exitoso de una industria; 4) la rivalidad interna o intensidad de la competencia interna, en cuanto genera presiones para mejorar la eficiencia y calidad de la producción. Según Porter, las empresas que tienen proximidad geográfica y que se benefician de las relaciones recíprocas propias de un diamante, constituyen un *cluster*.

- **Cluster de recursos naturales**. Un caso específico de relaciones dinámicas exitosas son los *clusters* de recursos naturales, a los cuales se hizo referencia en el capítulo IX. En este caso, los factores productivos claves son los recursos naturales específicos, o aquellas ventajas que se han podido construir en base a esos recursos. Tal podría ser el caso de una tecnología avanzada de elaboración de la madera, obtenida en base a la experiencia de una industria forestal.

• **Los distritos industriales.** Muy difundidos después de una exitosa experiencia italiana, los distritos industriales se han convertido en un paradigma de ventajas competitivas obtenidas gracias a articulaciones productivas, sociales e institucionales, de raigambre histórica. En este caso, quizás lo más relevante es la red social y cultural que sustenta las articulaciones productivas entre las empresas de un distrito. Esa red es local y ella fortalece un sistema de valores compartidos, un ethos del trabajo y de la reciprocidad.²²⁷

Todos estos modelos tienen tres características comunes que definen su potencialidad: en primer lugar, su **articulación productiva**. Las empresas se relacionan en función de sus objetivos de producción y de innovación tecnológica. En segundo lugar, su **articulación social**. Lo que es definitorio de una red socioeconómica, más allá de unos contratos comerciales, es que los recursos humanos, la creatividad y las sinergias provienen de relaciones sociales específicas, caracterizadas por la reciprocidad, la confianza y la cooperación, todo lo cual se plasma en una institucionalidad local. La tercera característica, es que se trata de articulaciones **asentadas territorialmente**. El territorio es el espacio en el cual se concretan las articulaciones productivas y sociales. Una dimensión importante es la **institucionalidad local**, que incluye tanto al sector privado como a los gobiernos locales y regionales. A medida que el poder del Estado se descentraliza, los gobiernos locales asumen una responsabilidad creciente en la asignación de inversiones, provisión de bienes públicos, educación y capacitación, regulaciones, fomento a la innovación tecnológica. El territorio es, entonces, un espacio privilegiado donde se puede crear y reforzar las sinergias conducentes a un desarrollo dinamizador. A su vez, un desarrollo dinámico potencia el buen funcionamiento de las instituciones locales, tanto porque se generan más recursos económicos como porque se fortalecen los "recursos morales" que contribuyen al capital social.

RECUADRO: EL FORO DE DESARROLLO PRODUCTIVO

El Foro de Desarrollo Productivo (FDP) es una iniciativa del Gobierno de Chile emprendida en 1994, con el objetivo de promover en forma más sistemática el diálogo social entre empresarios, trabajadores y Gobierno en el ámbito del desarrollo productivo. Para ello se convocó a los principales dirigentes de los gremios empresariales y sindicales, para que junto a autoridades de Gobierno y de los organismos públicos orientados al fomento productivo, se definiera una agenda de trabajo con un horizonte de mediano plazo. Al mismo tiempo, se trató de generar una atmósfera de confianza recíproca que estimulara el diálogo y la búsqueda de acuerdos. Se utilizan varias modalidades de trabajo, como grupos de trabajos, talleres, seminarios, consultorías técnicas, actividades de difusión y una

²²⁷ Giovanni Stumpo, "Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial", *Desarrollo Productivo* N° 36, CEPAL, 1996. También Patrizio Bianchi, "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales", en *Industrialsización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 13, CEPAL, 1992.

reunión cumbre anual. El trabajo del Foro de Desarrollo Productivo se organiza tanto a nivel nacional como a nivel de cada una de las regiones del país. En sus aspectos organizativos, el FDP está constituido por un Consejo designado en forma mixta por los organismos gremiales y por el Gobierno, el cual lo preside el Ministro de Economía; y una Secretaría Ejecutiva, encargada de realizar las actividades.

La misión estratégica del FDP se basa en dos objetivos centrales que han propuesto los gobiernos de la Concertación al país: en primer lugar, construir una economía crecientemente competitiva a nivel internacional, pero simultáneamente con mayor equidad social; y en segundo lugar, perfeccionar la democracia chilena, que todavía adolece de algunas instituciones heredadas del régimen militar y que limitan el ejercicio de la soberanía popular. En el ámbito del desarrollo económico-social, el perfeccionamiento democrático supone darle más legitimidad a las políticas públicas, basada en una mayor participación social. La mayor equidad social, a su vez, supone un estilo de desarrollo productivo que fortalezca la igualdad de oportunidades y las posibilidades de inserción productiva de los sectores sociales más débiles. De esta manera, el Foro de Desarrollo Productivo emerge como un instrumento que puede contribuir a esos objetivos promoviendo el encuentro social entre los principales estamentos de la actividad productiva, para consensuar políticas y metas para la acción pública. Esta participación social permite generar compromisos recíprocos, lo cual también es una condición para el éxito y la eficacia de las políticas.

En un balance final, el FDP ha creado un nuevo estilo de diálogo social en Chile, más sistemático, basado en una agenda que se renueva periódicamente y que busca construir visiones de futuro sobre aquellos aspectos de mayor incidencia en el desarrollo competitivo y en su equidad. Se reconoce su importancia y hay una voluntad de los actores sociales por consolidar y perfeccionar la iniciativa. Sin embargo, la prueba decisiva del éxito del FDP está en su capacidad de generar acciones y resultados que sean valorados socialmente, lo cual hasta la fecha ha estado en déficit. Esta capacidad, a su vez, depende de un conjunto variado de factores, como el esfuerzo gubernamental por posicionar políticamente al FDP, dotarlo de una capacidad institucional de interlocución con los poderes del Estado, fortalecer su gestión, como también del esfuerzo y capacidad de iniciativa de los principales actores participantes, así como de su voluntad de acuerdos. La primera fase del FDP ha contado con el decidido apoyo del Gobierno, pero se espera que a futuro la participación de los actores empresariales, sindicales, académicos y ONGs debería asumir un carácter más activo y protagónico.