



América del Sur, una región I

Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación. -- Año 1, nº 1 (1918)-
Año 11 (1929) ; 2a época, Año 1, nº 1 (mayo 1932)-Año 2, nº 6 (oct.1934) ;
[3a época], nº 1 (sept./oct. 1934)- . -- Buenos Aires : Biblioteca del
Congreso de la Nación, 1918- .
v. ; 25 cm.

ISSN 0004-1009

1. Biblioteca del Congreso - Argentina - Publicaciones Periódicas. I. Biblioteca
del Congreso.

América del Sur, una región I

Boletín de la BCN N° 126

ILUSTRACIÓN

Llanto tebuelche, Guillermo Weiss

COMPILADORES

Marta Palchevich y Luis Martínez

DISEÑO, COMPAGINACIÓN Y CORRECCIÓN

Subdirección Editorial

IMPRESIÓN

Dirección Servicios Complementarios

PROPIETARIO

Biblioteca del Congreso de la Nación

DIRECTOR RESPONSABLE

Alejandro Lorenzo César Santa

Las opiniones, ideas, doctrinas, conceptos y hechos aquí
expuestos, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

© Biblioteca del Congreso de la Nación, 2011

Av. Rivadavia 1850, 3º piso.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Noviembre 2011

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

ISSN 0004-1009

Competencia política y satisfacción de expectativas. Escenarios políticos para la región

Diego Reynoso

La mayoría de las proyecciones respecto del futuro de América del Sur se hacen basándose en si la capacidad creciente de demanda de China e India se mantendrá o no en el mediano plazo, y de la forma en que los gobiernos nacionales aprovechan o no esas oportunidades introduciendo los incentivos adecuados. En cierta forma, estas concepciones descuidan la política, ya que las vinculaciones de lo interno con lo externo se deben a decisiones políticas que, si bien están acotadas por las condiciones estructurales, no dejan de ser decisiones (elecciones por parte de quienes tienen el poder de tomarlas).¹ Pero estas decisiones de los gobiernos en los regímenes democráticos están limitadas por reglas, actores y libertades. De este modo, en este ensayo se proponen escenarios prospectivos para los países de la región, pero acotados a dos condiciones políticas: la competencia política y la satisfacción de las expectativas ciudadanas. Para ello en primer lugar, reviso brevemente las condiciones de la toma de decisión en los regímenes democráticos. En segundo lugar, analizo la emergencia y la caracterización de los nuevos gobiernos de la región. En tercer lugar, esbozo dos estilos de jugar en la toma de decisiones (institucionalistas y decisionistas) y, en cuarto lugar, presento una matriz de escenarios intentando ordenarlos, en la medida de lo posible, según si son o no más favorables para la integración. Por último, se presentan unas pocas conclusiones.

ELECCIÓN, DECISIÓN Y RESULTADOS

En general los regímenes políticos democráticos (y no democráticos) pueden ser caracterizados como una relación en donde “los miembros de la sociedad conceden poder político a la autoridad en un régimen para conseguir la satisfacción de sus intereses materiales e ideales” (Linz, 1990:44). Si bien existe una exigencia normativa que entiende que el gobierno democrático tiene una “disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (Dahl,

¹ Así se producen situaciones que nos recuerdan a la teoría de la dependencia esto es, que “las decisiones que afectan a la producción y al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas” (Cardoso y Faletto, 1969: 24). Ello no es producto de ninguna fuerza estructural determinante, sino de la voluntad política de las elites políticas de hacerlo o no. Al respecto ahondan Cardoso y Faletto: “la noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político (...) mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en el plano interno como en el externo” (Cardoso y Faletto, 1969:24).

1971:13),² no es menos cierto que para hacerlo, los gobiernos en los regímenes democráticos, enfrentan más restricciones que los no democráticos. Como juiciosamente comenta Linz: “Además de responder a las demandas de un amplio electorado y de los miembros del partido, los gobiernos democráticos no pueden ignorar las de los grupos de interés de importancia clave y bien organizados, que si retiran su confianza pueden ser más decisivos que el apoyo del electorado” (Linz, 1990:45).

No es una novedad, pero este es sin duda el dilema de los nuevos gobiernos que han emergido en América Latina, que polémicamente podrían ser denominados de izquierda.³ De estos se espera que sean más socialmente “satisfactorios” que los anteriores gobiernos pro-consenso de Washington, aunque la diferencia estriba en si lo hacen dentro de un marco de reglas de juego político institucional.

El desafío de los nuevos gobiernos no es simplemente encontrar apoyo para cambiar el *statu quo* (SQ)⁴ heredado, sino encontrar un conjunto de políticas alternativas que sean preferibles al SQ por una amplia mayoría (“el modelo”). Esto parece, en general y sin profundizar demasiado en los casos particulares, haberse logrado al menos en términos políticos. No obstante, dada esta situación, enfrentan tres desafíos procedimentales.

En primer lugar, éstos –como todos los gobiernos democráticos– enfrentan la ardua tarea de conseguir el respaldo de mayorías electorales que les otorguen legitimidad y les permitan acceder a porciones del poder político institucional necesario para construir, con base en ello, una mayoría político institucional que les permita realizar el cambio. Sin esta mayoría es improbable producir un cambio que garantice al mismo tiempo el logro de los objetivos y la satisfacción de las demandas, así como una gobernabilidad democrática y un fortalecimiento de la calidad institucional.

En segundo lugar, dadas las restricciones y limitaciones económicas y sociales que enfrentan tienen que procurar que las nuevas políticas propuestas, decididas e implementadas vayan en la dirección y tengan el impacto esperado.

² La definición de Dahl se basa fundamentalmente en los resultados normativamente esperables o deseables, es decir: en su desempeño. No distingue a un gobierno que logra estos resultados sin que haya elecciones para elegir a las autoridades de aquél que es electo por la voluntad mayoritaria y lo logra respetando los procedimientos. Por ello, se utiliza mejor el término de poliarquía para caracterizar un régimen político que tiende al objetivo pero consagrando un conjunto de reglas comunes incuestionables para dirimir la disputa por el poder.

³ Consúltese en forma obligada el trabajo de Bobbio (1995) acerca de los significados históricos asociados a esta distinción política. Además puede consultarse el estudio de Giddens (1996) en donde se discute la utilidad de las categorías de izquierda y derecha para los desafíos que enfrenta la política en la nueva era pos-industrial.

⁴ Entiendo por *statu quo* al conjunto de políticas públicas e instituciones, i.e. estado de cosas en general, en un momento dado. La modificación del *statu quo* es el objeto de toda acción de gobierno, pero para lograr ello debe reunir el acuerdo de los actores políticos e institucionales con poder de veto que el sistema requiera. A menor número de actores con poder veto, más sencillo será modificarlo; por el contrario, mayor dificultad se presentará con un número mayor de estos actores. Para una ampliación sobre la teoría ver Tsebelis (2002).

Como se sabe, las políticas son producto de arduas negociaciones, entre los actores políticos que detentan representación y poder institucional, por un lado; y entre los agentes económicos y sociales que tienen capacidad para influir sobre, y condicionar a, los tomadores de decisiones y los diferentes agentes encargados de la implementación.⁵

En tercer lugar, habiendo pasado por los filtros anteriores, los gobiernos son los responsables políticos de que los resultados de éstas decisiones sean efectivos y satisfactorios (o no) para una amplia mayoría de los ciudadanos (Mainwaring, 2002:4). Muchas veces las negociaciones entre los actores políticos con capacidad de toma de decisión y los otros actores (políticos, económicos y sociales), con influencia en la toma de decisión y en el proceso de implementación, imponen desvíos entre la política pública y las preferencias y expectativas de la ciudadanía (Przeworski, 1986 y 1991).⁶

Puesto en términos positivos, los nuevos gobiernos que predicán en dirección crítica al Consenso de Washington enfrentan un dilema elemental: en la búsqueda de implementar políticas públicas desde sus posiciones políticas e ideológicas relativas pueden desatar tensiones entre los controles institucionales y la agenda de políticas a ejecutar por el gobierno, así como y sobre todo con algunos grupos privilegiados (tanto política, social como económicamente). Frente a esto, los gobiernos enfrentan el desafío de alcanzar el punto de equilibrio entre legitimidad, eficacia y efectividad, *a la Linz*, que se traduce en un dilema de corto plazo: por un lado, actuar y sujetarse al espacio institucional en ocasiones restringido por los otros actores; por el otro, emprender el camino que favorece y alienta tendencias “decisionistas”,⁷ incluso alentadas por corrientes de opinión pública, que pueden no ser necesariamente socialmente satisfactorias.

⁵ En otras palabras, entiendo que la acción del gobierno y, en menor medida sus consecuencias, es “explicada por las oportunidades y los deseos [del gobierno]... [es decir], por lo que puede hacer y por lo que desea hacer” (Elster, 1989:24).

⁶ Al respecto, es útil recordar la diferencia que Linz establece entre eficacia y efectividad. La eficacia, “refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político” dentro de los que se incluyen: “el mantenimiento del orden, seguridad personal, resolución y arbitraje de conflictos, y un mínimo de previsibilidad en la toma de decisiones, así como en su cumplimiento” (Linz, 1990:46). En tanto que, si bien es más difícil de distinguir empíricamente, “por efectividad entendemos la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado” (Linz, 1990:49).

⁷ Por “decisionista” definiré a los gobiernos que presumen su eficacia y efectividad en la toma de decisiones justificada en base a una supuesta respuesta “necesaria y urgente” a las preferencias de los ciudadanos. Cuando los controles institucionales impiden esa “veloz” acción, los gobiernos suelen erosionar, corroer y debilitar los mecanismos de frenos y contrapesos. Otras veces, el decisionismo es posible debido a la obtención de mayorías legislativas disciplinadas y el control de la agenda por parte del poder ejecutivo. Algo similar definió O’Donnell (1994) en su “Democracias Delegativas”. La diferencia que estoy destacando estriba en que para mí el decisionismo no es un tipo de democracia, sino una forma de ejercicio del poder que obviamente puede potencialmente atentar contra las libertades fundamentales civiles y políticas, las cuales son la base y el fundamento de los regímenes democráticos. Por otra parte, en todas las democracias representativas, haya o no tendencias decisionistas, existe delegación de mandato y representación tanto hacia el ejecutivo como al legislativo. De este modo, delegar es característico de las democracias representativas y no supone la erosión y el debilitamiento de los controles y mecanismos de frenos y contrapesos.

LOS NUEVOS GOBIERNOS EN RETROSPECTIVA

La década de los 90 se caracterizó, en términos generales, por la implementación, en muchos casos sorpresiva, de reformas económicas orientadas a regular la economía mediante la liberalización de los mercados (Stokes, 2002) que tenían como objetivo, al menos declarado, superar los problemas de eficacia y eficiencia producidos por un tipo perverso de intervencionismo estatal que derivó en los años 80 en problemas de crecimiento, control de la inflación y generación de empleo, así como en recurrentes e insostenibles déficit fiscales y comerciales. Estas reformas fueron definidas de muchos modos: “neoliberales”, “ortodoxas”, “ajuste estructural” y en general se inspiraban en lo que fue definido como el “Consenso de Washington”.⁸ Las mismas en términos generales estaban orientadas a una mayor apertura de la economía y a la descentralización y privatización de muchas actividades que hasta el momento desarrollaba el estado (Naim, 1995). Como suele suceder con las “recetas universales”, el grado de adaptación a las “condiciones locales” fue muy variado y heterogéneo, del mismo modo que la posición ideológica de los partidos y coaliciones de gobierno que las llevaron adelante.

Por ejemplo, en Argentina el gobierno del presidente Carlos Menem, del Partido Justicialista, históricamente vinculado a políticas intervencionistas y de alto contenido social, fue el gobierno que implementó las reformas mencionadas. En Chile los sucesivos gobiernos de la coalición “Concertación Democrática”, integrada por los partidos de la Democracia Cristiana y otros partidos de orientación Social Demócrata y Socialista, históricamente posicionados ideológicamente en el centro-izquierda, mantuvieron en general un clima favorable a estas reformas. Del mismo modo en Brasil, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso del centro-izquierdista Partido Social Demócrata Brasileiro, en Alianza con el PMDB y el PFL,⁹ fue el que llevó adelante las reformas estructurales. Podríamos seguir citando ejemplos que ofrecen diferentes y diversas combinaciones históricas y partidarias.

Muchos de estos gobiernos las implementaron con relativo éxito político, a punto tal que lograron o bien ser reelectos o bien garantizar la continuidad de las políticas públicas puestas en marcha.¹⁰ Finalizando la década de los 90, los resultados en materia de crecimiento económico y control de la inflación fueron

⁸ El término “Washington Consensus” es una invención de John Williamson (1989) que refiere a una lista de 10 recomendaciones de política pública para los países que tenían la necesidad de reformar sus economías. Un buen resumen de ello puede encontrarse en Naim (2000:89).

⁹ El PMDB (Partido Movilización Democrática Brasileira) es un heterogéneo partido cuyo punto medio se encuentra en el centro político, mientras que el PFL (Partido del Frente Liberal) es un partido con fuerte anclaje en los estados más atrasados del Brasil y de una orientación conservadora.

¹⁰ Un excelente análisis de los éxitos electorales de estos gobiernos puede consultarse en Stokes (2002).

en muchos casos positivos¹¹ (Huber y Solt, 2005; Walton, 2005). De hecho, comparado con la década anterior, en términos promedios la del 90 fue una década de generación de riqueza y crecimiento; sin embargo, los resultados en materia de equidad distributiva y pobreza, en la mayoría de los casos, no fueron los prometidos (Huber y Solt, 2005). Por el contrario, la riqueza tendió a concentrarse en las capas privilegiadas de la sociedad, generando un profundo aumento de la desigualdad que, para cuando el crecimiento se detuvo, convirtió a los países en una bomba de tiempo social, política y económica.

Comenzando el nuevo siglo, las respuestas a esos resultados dieron origen a dos diagnósticos muy diferentes. Por un lado, los partidos y gobiernos que proponen continuar y profundizar las reformas del Consenso de Washington, sostienen y sostienen que los magros resultados en algunos rubros se deben, en parte, a que ha sido insuficiente el acuerdo alcanzado para la implementación de las mismas. Si los gobiernos hubiesen sido menos cautos y especulativos —reza en general el argumento— y hubiesen estado menos intimidados por la oposición, de forma tal de ser agresivos en la implementación de las reformas, los resultados hubieran sido mejores, en el mediano plazo y largo plazo, que los obtenidos (Huber y Solt, 2004:152). En la dirección opuesta al planteo profundizador de las reformas “ortodoxas”, emergieron las posiciones políticas que están completamente en contra de la “ortodoxia” (o bien que consideran necesario revisarles heterodoxamente), los cuales sostienen que han sido puntualmente éstas y no su exigüidad o cautela, las causantes de los resultados negativos en materia social y económica.

De este modo, hemos presenciado en la región el ascenso electoral de los partidos cuyos candidatos provienen de partidos o agrupaciones políticas que se orientan a la implementación de políticas que otorgan un mayor rol del estado en la conducción de la economía con (variados) énfasis en la redistribución y las políticas sociales, que el planteado por el denominado “Consenso de Washington” (Navia, 2006; Tussie y Heidrich, 2006). En muchos casos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela) han logrado ganar elecciones presidenciales y ser reelegidos, dando origen a lo que genéricamente se denomina nuevos gobiernos de izquierda,¹² con resultados macroeconómicos que superan a los gobiernos de la década de los 90 y con resultados sociales que son notables en materia de reducción de la pobreza aunque menos espectaculares en materia

¹¹ Los reformistas radicales no fueron muy exitosos en sus intentos, mientras que los reformistas moderados e incrementales al parecer han resultado, al menos en materia económica, bastante satisfactorios.

¹² También se los denomina genéricamente como Gobiernos Progresistas. Esta denominación fue acuñada por la convocatoria de CLACSO: Gobiernos Progresistas en la era Neoliberal, que evitó la etiqueta de izquierda. Del mismo modo, y considerando el contenido de la etiqueta progresista, uno podría resistirse a adjudicársela a estos nuevos gobiernos en forma general. Mi opción por la etiqueta izquierda responde a una visión espacial de la política. Estos nuevos gobiernos se ubican, más o menos intensamente, en una posición más intervencionista y más orientada al gasto social por oposición a sus adversarios con posiciones más orientadas a una economía de libre de mercado y a una reducción del gasto social.

de reducción de la desigualdad (CEPAL, 2011); si bien, claro está, no han alcanzado superar los problemas de inercia producto de las décadas anteriores.

Algunos sostienen que el ascenso electoral de éstos partidos y candidatos, se explican por las fallas o fracasos del “modelo neoliberal”. La clave de la explicación residiría en asumir que las transformaciones económicas con sus consecuencias sociales respectivas, dieron lugar a una descomposición del orden político construido a lo largo de los años 90, que tienen su corolario en nuevas tendencias electorales. Mi posición, en cambio, es un tanto crítica de este tipo de explicaciones. En primer lugar, creo que estas proposiciones ofrecen en el mejor de los casos una descripción particular, más o menos acertada, de eventos que en algunos casos se suceden, pero que como explicación general del éxito político de los nuevos gobiernos carece de sustento lógico y sólo atina a describir la concatenación de los mismos. En este sentido, se debería enfatizar que, si la teoría es correcta, por ejemplo, el triunfo de los partidos de orientación “ortodoxa” o conservadora se tendría que explicar por el supuesto éxito de las reformas, y no es el caso. Así el segundo triunfo consecutivo del PAN en México, se debió más a una ecuación política, fragmentación entre el PRI y el PRD, que al éxito de la gestión del primer gobierno de Vicente Fox. Del mismo modo, el segundo triunfo de Álvaro Uribe en Colombia y la llegada de Juan Manuel Santos en 2011, deberían haberse debido al éxito de las reformas. Al introducir éstos, y otros casos más, la cantidad de hipótesis *ad hoc* que se necesitan para salvar la teoría convierten a los análisis en narraciones casuísticas.

Es cierto que la concatenación corresponde aproximadamente a la situación Argentina, pero con algunas inconsistencias en los vínculos, ya que fue un gobierno del Partido Justicialista (Carlos Menem) quien implementó las reformas que terminaron en el año 2001 en una crisis política, social y económica sin precedentes, que condujo a otro gobierno de signo político diferente (la Alianza entre la UCR y el FREPASO, cuyo presidente fue Fernando de la Rúa) a su caída. Y fue, paradójicamente, otro gobierno del Partido Justicialista (Néstor Kirchner) el encargado de modificar el rumbo.

Por otra parte, se debe enfatizar además que el triunfo de los nuevos gobiernos no se puede explicar puntual y directamente por el fracaso de las políticas implementadas. Por ejemplo en Chile, el triunfo de Lagos, y de Bachelet posteriormente, se deben al éxito de la coalición gobernante entre Demócratas Cristianos, Socialistas y agrupaciones políticas de centro izquierda, que en su mayoría gestionaron políticas económicas y sociales inclinadas al *statu quo* del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, el éxito electoral de la coalición de centro-derecha que llevó a Sebastián Piñera al gobierno, no puede significar o explicar el éxito de las otras.

En suma, no existe una explicación satisfactoria acerca de la emergencia de los nuevos gobiernos de izquierda a lo largo de la región, que supere la suma de narraciones casuísticas muy diversas entre sí. De hecho, al aproximarnos al fenómeno, se trata de casos tan variados entre sí que ponen en duda la posibilidad de pensar a todos estos gobiernos dentro del mismo conjunto o definirlos con la mis-

ma categoría. De este modo, no tenemos una respuesta satisfactoria acerca de la existencia de un nuevo patrón o regularidad, y muchos menos acerca de por qué se produce. Pero es claro que, los países de la región han emprendido un rumbo diferente al de sus predecesores, imprimiendo un mayor énfasis al rol del estado, a las políticas orientadas a una mayor inclusión con el objetivo de reducir las desigualdades materiales y sociales y hacia una conformación de un bloque regional que, con ritmos variados, va en dirección de una mayor profundización.

INSTITUCIONES Y DECISIÓN: LOS MODOS DE JUGAR

Los nuevos gobiernos tienen en algunos asuntos de política pública preferencias alejadas respecto de los gobiernos anteriores y los partidos políticos que sostienen posiciones ortodoxas en materia económica (Moreira, *et al.* 2008). Más allá de esta mínima caracterización, pensar en sus características comunes complica el abordaje y no está libre de ambigüedades. En los últimos años han emergido diferentes alternativas políticas pero que, en general, tienen orígenes políticos contextualmente diferentes: unas provienen de sectores por fuera del sistema de partidos tradicionales y otras surgen desde el seno mismo del propio sistema de partidos. Ejemplo de las primeras es el caso del Movimiento V República, luego Partido Socialista Unificado de Venezuela y Alianza Patria Altiva y Soberana (PAIS) en Ecuador. De los segundos, claramente el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil y el Frente Amplio en Uruguay. Más difíciles de clasificar son el resto de los casos: por ejemplo, el Partido Justicialista proviene del corazón del sistema de partidos argentino, pero el sistema de partidos (si todavía hay uno) está en un proceso de transformación que hace irreconocible a las estructuras partidarias vigentes.

Por lo general, los primeros suelen estar asociados a la proposición de cambios radicales a las reglas del juego económico y político, y plantean un enfrentamiento abierto y directo con los actores políticos tradicionales. En cambio, los segundos, pretenden hacer los cambios necesarios pero en forma incremental, sin plantear alteraciones radicales a las reglas del juego y sin atentar contra los actores políticos (y, digámoslo, económicos) institucionalizados. Como resulta obvio a toda caracterización, existen situaciones intermedias entre ambas posiciones. En otras palabras, por un lado, hay nuevos gobiernos con características

más “decisionistas”¹³ y, por otro lado, nuevos gobiernos con características más “institucionalistas”.¹⁴

En cierto sentido los nuevos gobiernos institucionalistas no se debaten más entre el mercado y el retorno al pasado estatista, sino en un “nuevo equilibrio entre el crecimiento y la distribución” (Tussie y Heidrich, 2006:45). En cambio, de los nuevos gobiernos decisionistas no es posible trazar una clara y precisa delimitación respecto del rumbo que pueda tomar la política pública, aunque tan solo al parecer tienden a presentar posiciones más estatistas que los anteriores¹⁵ dentro del rango de factibilidad del funcionamiento de la economía.

La versión más extrema de las posiciones discursivamente más radicales de los nuevos gobiernos con orientación decisionista, es sin duda el presidente de Venezuela, Hugo Chávez.¹⁶ A él se puede sumar al presidente de Bolivia, Evo Morales, aunque con muchos matices, cabe decirlo. Con ciertas reservas, se puede incluir al actual presidente de Ecuador, Rafael Correa Delgado. A esta lista cabría agregar también al presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, aunque con la salvedad de que el FSLN es un actor tradicional del sistema de partidos. Los casos más nítidos de los nuevos gobiernos en su versión institucionalista son los presidentes chilenos Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Y no es exagerado presentar

¹³ Por lo general, suelen ser definidos con el errático término de populistas. Si bien la tentación de denominarlos de este modo es amplia, procuraré evitarla. Existen “miles” potenciales definiciones de populismo que consideran aspectos económicos tales como la indisciplina fiscal y el excesivo gasto. En esas definiciones suele atarse al populismo la idea de irresponsabilidad fiscal, pero que dada la evidencia no parece ser el caso de las actuales gestiones. O al menos, no de todas. Otras definiciones más sociológicas basan la definición en las características de la coalición que los respalda que mayoritariamente está integrada por los sectores más bajos de la población en alianza con algunos grupos de la elite. Enfoques “semiológicos” del fenómeno lo definen en virtud de las apelaciones discursivas de la noción pueblo. Por una cuestión pragmática, se suele en general llamar populismo al “estilo político que enfatiza la solidaridad del ‘pueblo’ en su lucha contra la elite corrupta y privilegiada” (Blhun, 2006:43). En este sentido, si bien los gobiernos decisionistas de la muestra pueden muy bien ser definidos como populistas, no es este el rasgo que me permite clasificarlos y destacarlos de los otros. Y, en todo caso, no me parece un atributo negativo.

¹⁴ Algunos han caído en la tentación de denominarlos “social demócratas”, pero esta etiqueta porta una definición precisa que no encaja con varios de los objetos que se categorizan como tales. Navia (2006) caracteriza y valora cada uno de estos dos modelos. La otra categoría potencialmente más cercana a mis intenciones podría ser la de “progresistas”. Si bien podría ser aplicable con toda claridad esta etiqueta, no me permitiría ser excluyente de la categoría decisionista. Es decir, se puede ser decisionista, populista y progresista, a la vez, bajo cualquiera de las definiciones de la cita anterior.

¹⁵ A los diseños institucionales que favorecen este tipo de ejercicio de gobierno, William Riker (1982) los denominó “populistas”, mientras que Lijphart (1999) se refirió a ello con el término de “modelo de Westminster o mayoritario”. Los decisionistas se inspiran en la fuerte convicción de sacrificar la representación y la deliberación en favor de un gobierno efectivo. Por ejemplo, para Sartori (1994:63) los sistemas políticos o bien cumplen con la función de representar o bien con la función de funcionar. En este sentido, no está demás señalar que el politólogo italiano manifiesta una clara preferencia por los modelos institucionales que favorecen la decisión.

¹⁶ De haber triunfado en las elecciones del 2006 el ex candidato presidencial de Perú, Oyanta Humala, hubiese integrado esta lista sin ambigüedades, aunque en 2011 y convertido en presidente electo su posición es más moderada. El caso de Andrés Manuel López Obrador, ex candidato presidencial de México, es más polémico. Si sólo consideramos su posicionamiento político posterior a la derrota electoral del 2006, todo indica que cabría dentro de la versión decisionista.

a los presidentes uruguayos Tabaré Vázquez y José Mujica; del mismo modo que al presidente de Brasil, Ignacio “Lula” Da Silva, y a su sucesora Dilma Rouseff, dentro de esta categoría. Quizás con un poco de menor definición en sus rasgos centrales, pero ciertamente integrando este conjunto, se encuentran los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y Cristina Fernández.¹⁷

Como dijimos, estos nuevos gobiernos enfrentan un *trade-off* potencialmente estresante: por un lado, el mantenimiento de un orden institucional democrático y representativo que garantice el control y la rendición de cuentas del ejercicio de la autoridad (governabilidad democrática) y por el otro, la necesidad de un sistema eficaz y efectivo de toma de decisión para la remoción del *SQ* según el mandato electoral en la dirección de sus preferencias políticas y las difusas preferencias de la ciudadanía. Los institucionalistas –podría decirse– tienen una propensión a inclinarse en favor de la primera dimensión; mientras que los decisionistas se caracterizan por sacrificar la primera en favor de la segunda. De ahí, obviamente, sus respectivos nombres.

Pero el hecho de ser decisionistas o institucionalistas no los hace más o menos de izquierda, más o menos populistas, o más o menos progresistas. De hecho, muchos gobiernos que llevaron adelante reformas económicas ortodoxas en los años 90, podrían también ser etiquetados por su propensión a respetar los procedimientos o decidir sin malla de contención alguna. De hecho, muchos han llevado adelante esas reformas sorprendiendo a sus mismos electorados (Stokes, 2002), y de hecho de muchos de los gobiernos neoliberales de esa época se puede decir que eran institucionalistas o decisionistas. Con esto quiero señalar que no parece ser propio de la nueva orientación política el ser más o menos decisionista, lo cual es relevante a la hora de pensar los escenarios políticos nacionales más favorables o menos favorables a la integración regional, más allá de las prédicas discursivas.

ESCENARIOS Y PROSPECTIVA DE INTEGRACIÓN

Una posibilidad de pensar o imaginar a América del Sur como algo más que una región geográfica se abre cuando analizamos los procesos políticos en curso. Las orientaciones políticas de los gobiernos que hacen hincapié en el rol del estado como actor del desarrollo y un mayor énfasis en las políticas distributivas, junto a una coyuntura económica internacional favorable para la región, han abierto un escenario en donde se aspira, al menos por ahora, a integrar la región no sólo en base a acuerdos comerciales bilaterales sino a acuerdos económicos y políticos de alcance regional. Pero para que estos procesos tengan en cierta medida éxito, es importante pensar los límites y desafíos que enfrentan

¹⁷ Es aún una incógnita el comportamiento del presidente electo del Perú, Oyanta Humala, pero si bien desde su aparición en la escena pública ha mostrado una marcada tendencia hacia el decisionismo, no es menos cierto que desde la primera vuelta electoral y la segunda vuelta que le dio el triunfo, ha moderado políticamente su discurso en relación a los otros actores políticos.

estos gobiernos internamente y externamente. Si bien pensar escenarios futuros para la región es una tarea compleja, hay que evitar confundir “complicación con complejidad y, simétricamente, simplicidad con simplismo” (Godet, 2000:11). Por esa razón, me excuso anticipadamente de los escenarios políticos que presento a continuación por ser demasiados simples y sencillos,¹⁸ pero que no por ello menos informativos de los problemas políticos que se pueden presentar en el mediano plazo.

Si consideramos un conjunto amplio de tendencias de mediano plazo, entre ellas figurarían sin duda un mercado externo y un comercio internacional favorable para los *commodities* de los países de la región, junto con un proceso de integración política que pareciera profundizarse a medida que estos gobiernos que han apostado por una posición en política exterior más latinoamericanista se consolidan en sus respectivos países. Sin embargo, la velocidad y el alcance de estos procesos de integración dependerá de la situación política de cada país. Si la tendencia se mantiene es posible en buena parte de los diferentes escenarios en cada país sean favorables a profundizar la integración política y acelerar el rol de UNASUR, por ejemplo. Pero, la dinámica política nacional puede variar de país en país. Una vez más, no son iguales los procesos políticos que han emergido en lo que se ha dado en llamar los nuevos gobiernos de izquierda en la región. No sólo eso, algunos países han visto emerger a nuevos gobiernos de derecha, por ponerle una etiqueta acorde con la primera.

De acuerdo con esto, he seleccionado dos dimensiones políticas con un alto grado de incertidumbre, variable en cada contexto nacional, que son claves para pensar escenarios de mediano plazo que desde mi perspectiva condicionan fuertemente la velocidad, el alcance y ponen en juego la viabilidad de los procesos de integración: la institucionalización de un sistema político competitivo y la satisfacción de las expectativas simbólicas y materiales de la población. La primera de estas dimensiones está referida a la disponibilidad del electorado de un conjunto de opciones políticas –que puede o no ser producto de un sistema de partidos institucionalizado—¹⁹ que reúna al menos las condiciones de ser alternativas claras, estables, robustas y competitivas, esto es con una alta probabilidad y chances de ganar elecciones y de gobernar. Ello implica, no sólo la habilidad para construir alianzas electorales mayoritarias sino incluso coaliciones de gobierno políticas, económicas y sociales que hagan viable y estable, institucional y políticamente, el triunfo

¹⁸ Al respecto, cabe ampliar la cita de Godet (2000:11): “...y hacer reaccionar a todos aquellos que confunden complicación con complejidad... y simétricamente simplicidad con simplismo (...) Es fácil complicar las cosas, es bien difícil simplificarlas”.

¹⁹ Quiero resaltar enfáticamente este atributo. Si bien existe un amplio consenso normativo en la ciencia política que sostiene como condición normativa de un régimen democrático la existencia de un sistema de partidos institucionalizado (p.e. Mainwaring y Scully, 1993), no considero que necesariamente sea el partido político la forma en que un sistema de competencia puede o podría o podrá en el futuro presentar. La historia de la organización política no llegó a su fin, ni alcanzó su máximo, con el partido político.

electoral.²⁰ De acuerdo al grado o nivel de existencia o no de un sistema de estas características, los escenarios nacionales pueden variar notable y sensiblemente.

La segunda dimensión de incertidumbres que planteo es la satisfacción de las expectativas ciudadanas (o populares) respecto del alcance de los gobiernos. No es menor la preocupación acerca de las condiciones de posibilidad de los regímenes democráticos, y más aun de los diferentes gobiernos, si no logran proveer bienestar en su población. Al respecto señala Fernando Calderón: “la política y los actores políticos y culturales no estarán en condiciones de resolver los problemas político-institucionales, a menos que sean capaces de gestionar correlativamente los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la equidad y a la pobreza” (Calderón, 2008:17). En otras palabras, no alcanza solamente con el grado de institucionalización y legitimidad alcanzado por la política democrática –que de todas formas es una variable clave incluida en la primera dimensión– sino que los resultados sociales y económicos que la política produce son fundamentales para alcanzar eficacia y efectividad de funcionamiento.²¹

Del cruce de ambas dimensiones surge una matriz de escenarios posibles²² para cada contexto nacional. Cada dimensión es considerada en forma dicotómica, a los efectos de la simplificación de los escenarios posibles. El escenario más favorable para que el proceso de integración regional tenga un mayor alcance y una mayor velocidad es sin duda el escenario en donde en cada país haya alternativas políticas competitivas, estables y robustas y se alcancen niveles aceptables de satisfacción de las expectativas ciudadanas. Ese escenario corresponde con el que he etiquetado como “UNASUR+”.

²⁰ Al respecto es importante hacer hincapié en esta doble cualidad. No sólo se requiere que un sistema de alternativas u opciones (que pueden ser partidos, pero no sólo) puedan competir electoralmente, sino que tengan la suficiente capacidad para articular política, económica y socialmente el triunfo electoral. Quiero decir, de acuerdo a las premisas brevemente desarrolladas en la introducción, no es lo mismo ganar elecciones que gobernar.

²¹ Al respecto hace ya mucho tiempo Lipset advertía entre la relación entre eficacia y legitimidad: “un derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo período, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo” (Lipset, 1960:60).

²² Dentro de los límites de este ensayo, aplico aquí la metodología para la construcción de escenarios a partir de una matriz de incertidumbres, tal y como lo sugieren Schoemaker (1995), Schwartz (1998) y Leney, *et. al.* (2004), entre otros.

Cuadro 1

ESCENARIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: ALTERNATIVAS POLÍTICAS Y EXPECTATIVAS CIUDADANAS

		Existencia de Alternativas Políticas	
		Competitivas y estables	Incompetentes e inestables
Expectativas ciudadanas	Satisfacción	UNASUR+	“Sobreviviendo nacionalmente”
	No satisfacción	“Orden político y descontento social”	“El fin de la ilusión”

Sin embargo, existe la posibilidad cierta que a nivel organizacional las alternativas políticas no sean competitivas ni estables, y además no haya un nivel de satisfacción de las expectativas adecuado. Ese es, sin duda, el peor de los escenarios, la región que figura con la etiqueta “el fin de la ilusión”, ya que alude a que, de proyectarse este escenario, la situación actual sería solamente una ilusión coyuntural. Frente a ambos escenarios polares, existen no obstante alternativas intermedias. A continuación presento una breve descripción de los escenarios y algunas hipótesis acerca de los países que podrían estar tentativamente más cerca de cada uno de ellos.

“UNASUR+”

Este escenario se caracteriza por una consolidación de reforma del estado e instituciones políticas fortalecidas, en donde cualquiera de las ofertas y alternativas políticas están en condiciones de ganar elecciones y mantenerse en el gobierno, como estar en la oposición y permanecer estables y preparadas para el próximo turno, si les toca. Cada alternativa presenta una orientación definida frente al electorado, y es percibida y demuestra ser competitiva. Disminuye la fragmentación política, la competencia política se focaliza en las diferencias entre las alternativas, pero hay un amplio consenso en torno a reglas del juego político, políticas sociales y líneas generales en materia macroeconómica. Se moderan las tensiones sociales y políticas. Hay un claro sendero a recorrer hacia la integración regional.

“EL FIN DE LA ILUSIÓN”

Este escenario se caracteriza por ser, para algunos países, más de lo mismo. Existe una exacerbada polarización política con una competencia de tipo

centrífuga, una alta fragmentación del sistema de partidos, y se repiten en forma recurrente crisis político-institucionales. A las alternativas en general les resulta dificultoso construir mayorías electorales y aún más construir coaliciones sociales y económicas para mantenerse en el gobierno político. Si bien existe una amplia gama de alternativas políticas, el electorado encuentra dificultoso diferenciarlas o reconocer con claridad sus posiciones. Las demandas sociales rebasan la capacidad de respuesta de los gobiernos y no hay consenso respecto de las reglas del juego político, ni un acuerdo mínimo en torno a la cuestión social y la política económica. Incertidumbre máxima acerca del desenvolvimiento futuro de la región, que repercute negativamente en cada una de las situaciones nacionales.

“SOBREVIVIENDO NACIONALMENTE”

Este escenario se encuentra en un punto intermedio entre los dos anteriores, con logros en materia de expectativas pero con déficits en cuanto a la generación de un sistema de alternativas competitivas y estables. Se caracteriza por presentarse cuando el proyecto político singular de algún líder alcanza aprobación en el electorado, pero dado que es un proyecto personal hay serios problemas en la continuidad del mismo dentro del marco institucional. No han emergido alternativas políticas organizadas, tanto para dar continuidad al proyecto del líder como en la oposición a este. Para hacerlo viable, suele haber riesgo en torno a un sistema hegemónico personalista, que por definición no es competitivo. Hay respaldo social, pero es transitorio y peculiarmente personal. No hay propiamente dicho oficialismo y oposición organizados y, si bien en el mejor de los casos el escenario se puede atenuar por la tendencia a institucionalizar al gobierno, la oposición no es identificable y suele tener serios defectos para construir mayorías electorales y aún más coaliciones amplias de gobierno, tanto económico, social como políticamente. Si bien pueden emerger tendencias y corrientes de opinión en favor de la integración regional, no hay un marco de estabilidad que genere confianza en su impulso.

“EL ORDEN POLÍTICO Y DESCONTENTO SOCIAL”

Este escenario, a diferencia del anterior, consiste en haber alcanzado cierto nivel de madurez político institucional pero que no ha logrado resolver los problemas vinculados a la satisfacción de las expectativas de la población. La institucionalización política se divorcia de las demandas insatisfechas. Hay alternativas políticas claras e identificables, con la suficiente solidez para conformar opciones de gobierno, de modo que la oposición puede capitalizar la insatisfacción electoralmente y conformar coaliciones amplias. Hay un sistema de partidos (de alternativas) competitivo y con alternancia, pero con un profundo desencanto social. Dentro de ciertos niveles podría evitarse el colapso político institucional si se modera la confrontación, pero tarde o temprano la insatisfacción los vuelve

a reavivar. Los gobiernos son extremadamente respetuosos de la institucionalidad política, pero pueden ser extremadamente conservadores respecto del poder económico social. La discontinuidad en los proyectos debido a la insatisfacción ciudadana, puede retardar o entorpecer la ruta hacia la integración con los demás países.

CONCLUSIÓN Y AGENDA FUTURA

El mejor de los escenarios posibles para la región sería, por un lado, la convergencia de sistemas políticos que ofrezcan a sus ciudadanos alternativas y opciones electorales identificables y competitivas, al mismo tiempo que opciones de gobierno estables. Por el otro, que los gobiernos que emerjan de esa competencia sean capaces de atender, con grados y modos diversos, las demandas ciudadanas, sobre todo y fundamentalmente, en materia de pobreza y equidad, tal y como la llegada de los nuevos gobiernos supone han despertado expectativas en torno a ello. De la confluencia de estas dos dimensiones depende en cierta medida el futuro de la integración, descontando claro está las tendencias globales de demanda respecto de la producción de nuestros países, que en materia económica parecen condicionar aún fuertemente las economías nacionales (Moreno Brid, 2006). Lo cierto, sin embargo, es que si bien éste es el escenario más deseable para todos los países no es menos cierto que la probabilidad de ocurrencia de los otros no se puede dar por descontada. En la actualidad, hay razones para ver en los diferentes países la concreción de escenarios diferentes.

En América Latina no hay duda acerca de los avances en materia de estabilidad macroeconómica de la región, pero ello no se ha debido precisamente a estrategias radicales y maximalistas en materia de reforma, como lo demuestra el trabajo de Weyland (2004). En cambio, los resultados en materia de pobreza y desempleo de las políticas adoptadas en forma unilateral y radical han demostrado cuán inconvenientes son estas políticas como un fin en sí mismo. Por lo tanto, para que una política “pueda ser llevada a cabo de modo eficaz y sostenible” debe existir un compromiso entre el mayor número de actores políticos (Stiglitz, 2002:83 y 84). Los presidentes más exitosos serán aquellos que sepan negociar sus posiciones ideales en pos de obtener resultados que cuenten con un amplio respaldo, sean más firmes y produzcan políticas públicas más estables. De lo contrario, la imposición de proyectos políticos unilaterales podrá erosionar la calidad de la misma política pública y de la competencia política y, fundamentalmente, están condenados a no perdurar en el largo plazo. Por otra parte, el excesivo formalismo procedimental puede atar a los gobiernos en el mantenimiento del *statu quo* económico y social sobre el cual la ciudadanía tiene expectativas crecientes de transformación. Según cómo los gobiernos logren transitar este delicado equilibrio entre legitimidad, eficacia y efectividad, la integración regional será una realidad más allá de la mera suma de situaciones nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto (1995): *Derecha e Izquierda. Razones y Significados de una distinción política*, Taurus, Madrid.
- BRUHN, Kathleen (2006): "Is Latin America Turning Socialist?", *Harvard Review of Latin America*, Spring-Summer, pp. 42-43.
- CALDERÓN, Fernando (2008): *Escenarios políticos en América Latina, conceptos, métodos y observatorio regional*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- CEPAL (2011): Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/
- ELSTER, Jon (1989): *Tuercas y Tornillos*, Gedisa, Barcelona.
- GIDDENS, Anthony (1996): *Más allá de la Izquierda y la Derecha. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid.
- HUBER, Evelynne (2004): "Success and Failures of Neoliberalism", *Latin American Research Review*, Vol 39 Number 3, pp.150-164.
- LENEY, Tom, et. al. (2004): *Scenarios Toolkit*, Cedefop Dossier Series 8, Luxemburgo.
- LINZ, Juan (1990): *La quiebra de las democracias*, Alianza, México,
- LIPSET, Seymour M. (1960): *El hombre político*, Eudeba, Buenos Aires.
- MAINWARING, Scott (2002): "Democratic Accountability in Latin America" en Mainwaring y Welna: *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*, Oxford University Press, pp. 1-32
- MOREIRA, Carlos et. al. (coord.) (2008): *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, FLACSO Uruguay, UNLa, ARCIS, Montevideo.
- MORENO BRID, Juan Carlos y PAUNOVIC, Igor (2006): "Old Wine in New Bottles?: Economic Policymaking by Left-of Center Governments in Latin America", *Harvard Review of Latin America*, Spring-Summer, pp. 44-47.
- NAVIA, Patricio (2006): "La izquierda de Lagos vs. la izquierda de Chávez", *Foreign Affairs* 6/2, pp. 75-88.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5/1, pp. 55-69.
- (2002): "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Political Mistrust" en Mainwaring y Welna: *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*, Oxford University Press, pp. 34-54.
- PRZEWORSKI, Adam (1986): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol 3, Paidós, Buenos Aires; Capítulo 3, pp. 79-104.
- (1991): *Democracia y Mercado*. Cambridge University Press, New York.

- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- SCHWARTZ, Peter (1998): *Plotting Your Scenarios*, Global Business Network, Emeryville California.
- SCHOEMAKER, Paul (1995): "Scenario Planning: A tool for Strategic Thinking", *Sloan Management Review*, Winter, pp. 25-40.
- STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto y GRISANTI, Alejandro (1999): "Los arreglos institucionales y el desempeño fiscal" en Mauricio Cárdenas y Santiago Montenegro (1999): *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, LACEA, Santa Fe de Bogotá, pp. 1-36.
- STIGLITZ, Joseph (2002): *El malestar en la Globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- STOKES, Susan (2001): *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Princeton.
- TUSSIE, Diana y HEIDRICH, Pablo (2006): "¿Vuelta al pasado estatista o en las sendas de políticas del consenso democrático?", *Foreign Affairs* 6/2, pp. 43-52.
- WALTON, Michael (2004): "Neoliberalism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol 39 Number 3, pp. 165-183.
- WEYLAND, Kurt (2004): "Assessing Latin American Neoliberalism: A Debate", *Latin American Research Review*, Vol 39 Number 3, pp. 143-149.

Índice

Nota editorial	9
El retroceso europeo en la integración sudamericana. La situación del Mercosur <i>Luis Felipe Agramunt</i>	11
América Latina. La difícil institucionalización de la nueva política <i>Diego Martín Raus</i>	31
Competencia política y satisfacción de expectativas. Escenarios políticos para la región <i>Diego Reynoso</i>	41
La integración de los Derechos Sociales en América Latina y el Caribe. Un horizonte necesario y posible sin agenda política <i>Agustín Salvia</i> <i>Nadín Feldberg</i>	57
Estructura, concentración y transformaciones en el sistema de medios del Cono Sur latinoamericano <i>Guillermo Mastrini</i> <i>Martín Becerra</i>	73
Integración continental y Estudios Culturales <i>Sandra Valdetaro</i>	93
América latina: nuevos rumbos en los saberes educativos <i>Silvia Finocchio</i>	103
Anexo UNASUR	119
Autores	135