

# **PREFACIO**

## **¿Más democracia, más desigualdad?**

Dicen que en las últimas décadas del siglo xx la democracia ha triunfado a escala mundial. Sin embargo, en el mismo tiempo también lo ha hecho la desigualdad, de manera rampante. ¿Qué es esto? La democracia no es un régimen cualquiera de gobierno sino la mejor de las formas políticas comparadas que puede tomar el estado; la desigualdad, una afrenta o un estigma de la condición social. Y ahora ambas vienen juntas. Mayor desigualdad social en tiempos de mayor igualdad política, ¿se trata de una paradoja?

Ninguna paradoja, nada que debiera sorprender tanto. Aquel acompañamiento lamentable no señala tan sólo una simple correlación intrigante: sugiere que se concretó una asociación perfectamente posible. Y quienes la descartan o esperaban otra cosa dejaron escapar, sencillamente, tanto (1) que la democracia está siempre y por principio englobada por un orden estatal-social mayor que el suyo, un orden en el que se encuentra incorregiblemente inscripta y la permea y la tiñe, cuanto (2) el que ya en sí misma la democracia de nuestro tiempo no es una simple democracia. Por lo pronto, *no puede* serlo, esto en dos sentidos que se penetran recíprocamente.

Uno es el sociológico, que respecta a las llamadas “condiciones de posibilidad” de la democracia, o sea a las diversas condiciones sociales que ella requiere de modo antecedente o concomitante para poder realizarse y que hoy como antes se hallan bastante en falta (de donde la democracia aparece en los hechos inevitable y hasta francamente limitada). El otro es el politológico, relativo al régimen mismo en que la llamada democracia consiste hoy en la realidad, el cual es de verdad otra cosa: un complejo régimen mixto configurado por un entretrejo de diferentes formas políticas, entre las cuales la democracia, deficitaria o no deficitaria, es sólo una, y no siempre ni necesariamente la principal. La conclusión se sigue sola: relacionados como están, dichos aspectos político y sociológico bien pueden resultar en lo que efectivamente han resultado, o contribuir a ello. Hoy se está viendo que los gobiernos, las ideas políticas, los partidos y los líderes democráticos apenas saben o pueden torcer débilmente (o resistir) esas fuerzas más generales.

Sin hablar de los factores y el ordenamiento mismo internacionales hoy tan gravitantes con el detenimiento que merecerían, hay que decir que el pavoroso crecimiento de la desigualdad a que asistimos estos años ha respondido en gran parte a poderosas causas económicas; me refiero a los críticos contextos y desarrollos económicos y financieros encontrados o “heredados” y asimismo desenvueltos el último tercio del siglo en cada país y todo el orbe. Sería torpe negar la enorme relevancia que tienen en el caso. Sin embargo, no sería menos torpe creer, como por ejemplo creían hace medio siglo los viejos cuadros marxistas-leninistas-stalinistas más “ortodoxos” (también, en el otro extremo, hoy todavía los seguidores más *naïf* del liberalismo de Adam Smith), en unas *determinaciones* económicas ineludibles. Creerlo nos afiliaría a una escuela general de pensamiento muy pobre: la de quienes en una forma u otra piensan a la política y el gobierno como esferas dependientes, privadas de toda autonomía, careciendo no ya de márgenes de maniobra sino de capacidad activa y reactiva propias, y al estado como una maquinaria mecánica. Cuando, en rigor, nada de lo que jamás ocurre en el mundo social viene nunca traído de una mano única, clara y distinta o invisible, ni tan sólo “por añadidura”. Nada, tampoco esta desigualdad.

Puede pensarse que la desigualdad ha aumentado *pese* a la democracia; que, sin ella, el panorama resultante habría sido peor. Pero esto no cancela por fuerza la asociación Democracia-Desigualdad, y es de lo que se trata. La cuestión se presenta más enrevesada, según ya quedó de algún modo planteado; tal como es de suyo más complejo que lo supuesto eso que venimos llamando “democracia”.

Demos ahora nuevamente vuelta el guante, volviendo a lo anterior, lo primero. Bien que no imposible, en cualquier caso inesperado por la mayoría, el dato de que en los últimos tiempos la desigualdad ha crecido *junto con* la democracia es preocupante. Después de todo, o más bien para empezar, de la democracia se esperaba confiada y quizás crédulamente que escapase de semejante compañía y produjera otros efectos. Quizás sin gran prisa pero también sin pausa. Aquí y allá, no en pocos lados, al fin y al cabo ya los había producido en medida no pequeña durante las primeras décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, y eso a un ritmo llamativamente sostenido; como también, en el largo plazo, siquiera tendencialmente, desde fines del siglo xviii en adelante en muchos países, sobre todo del hemisferio occidental.

A propósito de esa historia, Bertrand de Jouvenel había señalado ya hacia 1945, empero, lo que en México resumirían con la frase “Sorpresas te da la vida”.<sup>1</sup> Puntualizó entonces que, *con* la democracia, desde el siglo pasado habían aumentado de modo exponencial los dos recursos y símbolos centrales del *poder* en el estado-nación, los recursos militares y los fiscales. Precisamente en el tiempo de la democracia se había producido una simultánea generalización e

intensificación de dos políticas duras, las levadas de soldados y las cargas impositivas, ambas afligentes en particular para el grueso de la población y la sociedad. Coincidencia que de Jouvenel mostró no ya como un accidente casual o una mera *correlación*, simple copresencia de distintas evoluciones cada una en su campo específico, sino como *una relación causalmente asociada*.

Dicho sea de paso, la explicación que daba De Jouvenel era bastante sencilla y nada demoníaca (para las ciencias sociales es obvia: extensión de la ciudadanía, los partidos de masas y los movimientos sociales, crecimiento de las demandas sociales y el papel del estado, etcétera, a la vez que modernización *cum* secularización, racionalización y burocratización). Sólo que De Jouvenel presentaba un resorte *extra* oculto. Según el mismo, a diferencia de la monarquía, en un estado democrático el soberano ya no es el antiguo, señorial, sino el popular; formal y proclamadamente ha dejado de ser ese “otro” agravante que era un príncipe y pasado a ser “nosotros”, un nosotros insospechable, todos nosotros el pueblo. Un tal cambio de sujeto soberano, o en todo caso de creencias y principios de legitimidad en existencia, facilitó notablemente la disposición y aceptación general de políticas y decisiones que respondían a las nuevas necesidades estatales. Supo incluso disfrazarlas con el traje de luces, el traje democrático.

Pero el estado no es “el doble” de la sociedad, según por un tiempo pudo o quiso creerse y entonces se creía. Se había denunciado desde antes: no lo es ni siquiera cuando su régimen político es el democrático. Si éste es, por comparación, el más justo y “civilizado”, tal como existe y puede existir alimenta asimismo confusiones; para empezar, el espejismo de que expresa un autogobierno de la sociedad sólo que *a través* del estado, lo que es mucho menos que cierto aun en los simples términos de autogobierno indirecto.

En verdad, estamos lejos de eso y, hasta donde hoy podemos otear el horizonte, probablemente lo estaremos por muchísimo tiempo más. Además y por lo pronto, “estado”, según lo tiene muy claro la ciencia política, en una acepción ineludible es de suyo sinónimo de sistema de dominación. El mismo “estado democrático” empieza así por ser una lucha entre términos contradictorios. (Recientemente, Alain Touraine ha vuelto algo al pasar pero de manera innovativa sobre el principio. Como no es el momento de detenernos en ello, remito a su *¿Qué es la Democracia?*, pp.69-70. Lo suyo concuerda con lo que yo mismo había expuesto en el primer volumen de *Para una Teoría de la Democracia Posible*, en el sentido de que el Estado y el Gobierno, en cuanto instituidos, naturalmente tenderán pero además *deben* velar por sí mismos, esto en función de la propia representación que se supone invisten de la sociedad, bien que entonces y a la vez apartándose de ella).

El antecedente sirve para entender mejor lo nuestro. Primero, como sea, insistamos en el apunte de recién, despejemos un equívoco que sería grave. No son las virtudes innegables como tampoco las calidades civilizadas del régimen democrático las que hay que poner en cuestión. Ni hablar de cómo se comparan con la política de las dictaduras y los totalitarismos.

Lo que está en cuestión es cómo y por qué las democracias conocidas cargan con alguna parte de la culpa por el tremendo cuadro de desigualdad y crecimiento de la desigualdad que hoy tenemos delante nuestro. Si es cierto que han existido y existen condicionamientos y pesadas herencias de arrastre (comenzando por la crisis de agotamiento del estado social, y/o de bienestar, y/o nacional-popular, etcétera, desde los años 70, y la propia situación económico-financiera internacional), de cualquier manera parece evidente que determinados mecanismos y procesos de la o las democracias no sólo no bastaron para evitar aquellos resultados sino que tienen que haber contribuido para llegar a ellos. Las tendencias ya llevan suficientes años y son las que son.<sup>2</sup> Y es prácticamente indiferente qué partidos han estado en el gobierno o han llegado a él.<sup>3</sup>

En segundo lugar, pues, lo que en cualquier caso hay para averiguar y entender es la naturaleza y la operatoria misma de lo que podemos llamar “la democracia real”, la que (en parte porque es la “*lógicamente*” posible, en parte porque es la *históricamente desarrollada*) da en producir resultados varios y no siempre congruentes entre sí, como también consecuencias no sólo contradictorias sino y aun opuestas. Por ejemplo, mayor igualdad en algunas direcciones, mayor desigualdad en determinados sentidos. *Con tendencias y saldos parciales diferentes y cambiantes según aspectos, períodos y unidades geográfico-políticas*, y un balance general al cierre de doscientos y también los últimos cien años de ejercicio que tal vez no es desalentador, pero sí decepcionante.

La inquisición de nuestro caso asume por tanto un aire kantiano: *¿Cómo es esto posible?* Si Kant se preguntaba por la posibilidad (realizada) de la ciencia, nosotros lo hacemos por el concurso de democracia y desigualdad. Es decir, lo que nos trae también es una realidad, un hecho que ha sucedido y sigue sucediendo; ahora bien, ¿cómo puede darse y se ha dado políticamente, de qué manera ocurre en el estado, de qué modo ha participado en ello la democracia? Es a eso que vamos.

## Esquema del trabajo y anticipos

El presente texto es como una primera versión y ronda de un trabajo que sé muy bien debería ser más largo y detenido, más elaborado, pero para el que según su envergadura -combinada con el plazo de entrega- no dispuse del tiempo verdaderamente preciso. Así, puede tomarse como un adelanto (confío que un buen avance), sea o no que yo mismo continúe el trabajo próximamente.

He subdividido el trabajo en tres partes distintas y, sucesivamente, en capítulos varios, amén del Prefacio y del Epílogo, para marcar con nitidez el corte entre los tramos y la secuencia del desarrollo. También, porque quise destacar (lo digo nuevamente, en otras palabras) que cada uno de esos tramos es aquí como un paso que se da en medida relativamente corta y que, tanto como puede, debería darse más largo.

El problema está planteado a lo largo de este Prefacio. A continuación, la Primera parte (*En torno a la igualdad y la democracia*) prepara nuestro análisis del mismo. Se tratan allí, capítulos 1 y 2, lo que llamo *Dos cuestiones previas, de enfoque*. Una concierne a las relaciones entre el desarrollo histórico y la igualdad tal como se han visto en la historia de las ideas de nuestra época, la otra atiende a las relaciones entre un concepto formalmente revisado de democracia y la misma igualdad.

Sigue la respuesta al problema, que abordo en un par de frentes. En el primer frente (la Segunda parte, *La "Democracia real" contemporánea. El marco histórico y teórico*), pretendo dibujar un grueso mapa teórico-explicativo del perfil tomado por la democracia contemporánea. Dicho tratamiento, que recoge estudios anteriores ajenos y propios, a su vez invita o requiere una indagación subsiguiente en áreas concretas y acotadas. Así, pasé a una (en la Tercera parte, *Un campo de experiencia. "El espejo"*) que me pareció especialmente indicativa o sugestiva: la del proceso financiero básico del estado nacional, el proceso presupuestario, inmediatamente vinculado a la política y la economía. En conexión con ella incursiono asimismo en algunas otras áreas. La averiguación empírica en la que ingresé, para no llamarla pomposa e impropia investigación, permite una confrontación no demasiado precisa pero sí sugestiva con el citado marco teórico.

Volviendo al primer frente, él es un frente amplio, entre teórico e histórico y resueltamente general, que comprende los capítulos 3 a 5: *La marca indeleble de la modernidad burguesa, Ciudadanía y democracia hoy. América Latina y la Argentina, y La democracia, clave de bóveda*. El otro frente, el del proceso presupuestario, en la Tercera parte, es francamente distinto, un frente mucho más específico y recortado, al que "salto" especialmente en el capítulo 6, *Un campo adecuado*. El capítulo 7 de esa misma parte, *Lo que refleja el espejo*, es por mitades empírico y teórico de una manera entrelazada y en alguna medida produce una articulación de los dos frentes, como a veces también de las respuestas.

Por último, repetiré que todos los tratamientos son de por sí rápidos, aunque ello queda algo disimulado porque son unos cuantos (el tema es complejo, reitero) y a todos procuré informarlos el mínimo imprescindible y de distintas maneras. El Epílogo, como corresponde, trata de anudarlo todo y extraer las conclusiones.

## Agradecimientos

He podido emprender el trabajo gracias a tres instituciones: CLACSO, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, que me adjudicó una beca a través de su II Concurso de Proyectos de Investigación para académicos *senior* de América Latina "Las democracias de fin de siglo: promesas, resultados y desafíos"; CONICET, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina, del que soy investigador principal y a cuya "carrera" pertenezco hace quince años; y FLACSO, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, en la que llevo más de dos décadas ininterrumpidas de desempeños como directivo, investigador y profesor de posgrado. Con estos tres patrocinios fundamentales estoy en una deuda del tipo de las que difícilmente se cancelan y siempre hay que agradecer. Además, agradezco también su gentilísima colaboración con este trabajo, en términos de inversión de tiempo y de proporcionamiento de información, guía, opinión y comentarios, *on y off the record*, a ocho caballeros en especial: los ex funcionarios y académicos Juan Llach, Mario Brodersohn, Ricardo Gutiérrez, Aldo Ferrer, Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo, el ex ministro y ex diputado Jesús Rodríguez, y el ex ministro y actual diputado Jorge Remes Lenicov. Estoy asimismo muy reconocido a los profesores Aldo Isuani y Luis Alberto Quevedo, de FLACSO, por la lectura que hicieron de algunos borradores y las conversaciones que mantuvimos a su respecto, y a los "lectores" anónimos designados por CLACSO para su revisión final junto al profesor Atilio Borón, su secretario ejecutivo; todos ellos le formularon finas observaciones al texto y, como quiera que haya resultado y ahora se lo juzgue, indudablemente contribuyeron a su mejoramiento. Agradezco igualmente a mi joven colega Valentina Delich por la información que tan generosamente me procuró en el Congreso de la Nación y otras colaboraciones tuyas no menos cordiales que me fueron muy útiles. En suma, les doy muchas gracias a todos.

Buenos Aires, septiembre de 1999.

## Notas

1 *Cfr.* Bertrand de Jouvenel, *El Poder*.

2 Otra objeción a lo que vamos exponiendo sería la de que, siendo la democracia como régimen de gobierno necesariamente de orden *estatal*, la relativa pero sensible pérdida de soberanía que han sufrido los estados con la *globalización* debiera llevar a admitir tanto menores “responsabilidades” cuanto una menor “capacidad” o menores “posibilidades” de su parte en la materia. Pero esto sería ir muy lejos otra vez. Como he dicho en algún otro trabajo, el estado nacional sigue teniendo todavía la mayor importancia en el ámbito interno y la política de los países; *cfr.*, en el mismo sentido, Anthony Giddens, *La Tercera Vía*, pp. 60-62. Para aperturas en contrario, v. Ulrich Beck, *¿Qué es la Globalización?*, Segunda parte, esp. cap. iv.

3 El corrimiento general hacia el centro del espectro ideológico por parte de los partidos principales ha incidido en ello, sin duda, pero es integrante del proceso que analizaremos; en todo caso, la explicación que avanza este trabajo se apoya en el orden estructural más de lo que pasa por las dirigencias.