

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Democracia, Estado y equidad: la visión de las élites

Constanza Moreira

Documento de Trabajo N° 4
1996



MONTEVIDEO, 1995

INDICE

1. INTRODUCCION: la idea de la igualdad en la teoría política

2. DE QUE HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE IGUALDAD
 - 2.1. La igualdad como valor
 - 2.2. Igualdades
 - 2.3. Igualdad económica, igualdad política y libertad: un caso de conflicto

3. DEMOCRACIA Y EQUIDAD
 - 3.1. Democracia y participación política: la "cultura cívica"
 - 3.2. Una sólo versión de la teoría clásica de la democracia?
 - 3.3. Reconstrucción crítica de la comunidad cívica
 - 3.4. La vuelta al civismo: la comunidad moral

4. LA IGUALDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ELITES
 - 4.1. La elección de la perspectiva de las élites
 - 4.2. Igualdad política y económica
 - 4.2.1. Igualdad política
 - 4.2.2. Igualdad económica
 - a) Las dimensiones de la desigualdad: el análisis del caso japonés, sueco y americano
 - b) Dimensiones de las políticas redistributivas
 - c) Relación entre rol del Estado y resultados igualitarios
 - d) La relación estructura-actitudes
 - 4.2.3. Igualdad económica e igualdad política: asimetrías y conflictos
 - 4.3. Hacia la formulación de modelos actitudinales
 - 4.3.1. Modelos centrados en la virtud "ciudadana"
 - 4.3.2. Modelos centrados en estructuras normativas: "compliance ideologies"
 - 4.3.3. Modelos de comportamiento de élites: los estudios comparados

5. LA IGUALDAD EN LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD URUGUAYA: UN ANÁLISIS EMPÍRICO

5.1. El tema de la igualdad y la pobreza en la agenda de las elites

5.2. Igualdad política

5.2.2. Preferencias por libertad e igualdad

5.2.3. La influencia política deseada y percibida

5.2.4. Comparación de medidas de igualdad política

5.3. Igualdad económica

5.3.1. Preferencias por la distribución del ingreso

5.3.2. Medidas para la reducción de la desigualdad

5.3.3. Percepción de la estructura de oportunidades

5.4. Pobreza

5.5. Políticas sociales

5.5.1. Viabilidad y Deseabilidad de Políticas Sociales específicas

5.5.2. Fines y formas de financiamiento de las políticas sociales

5.5.3. Ineficiencia/ineficacia de los programas sociales

5.6. Una perspectiva comparada con Brasil

5.6.1. Diferencias en la formación de agenda pública

5.6.2. Pobreza: causas y consecuencias

5.6.5. Políticas Sociales

1. INTRODUCCION: LA APARICION DE LA IDEA DE IGUALDAD EN LA TEORIA POLITICA

La idea de la igualdad (y el debate sobre la igualdad) aparece en la teoría política desde los orígenes conocidos, al menos desde lo que la tradición política "clásica" nos ha transmitido como legado. Hacer un relato secuencial de los distintos significados atribuidos a la igualdad a lo largo del tiempo, de los contenidos vehiculados por el término y de su relación con otros conceptos de la teoría política, entraña no apenas hacer una historia de las "tradiciones discursivas" sino de la propia política y sus formas de legitimación.

La idea de la "igualdad entre todos los hombres" que heredamos del universalismo cristiano, fue precedida de concepciones más específicas y restrictas de igualdad, como las que hicieron a la concepción de la igualdad política en las ciudades-Estado del mundo antiguo. Pero al menos desde que pueden identificarse formulaciones atribuibles a una tradición de "teoría política", la constitución de la comunidad política existe en función de una cierta concepción de la "igualdad" de quienes a ella pertenecen. Y esta igualdad, por mínima que sea en términos de sus consecuencias prácticas, siempre implica una ruptura con las desigualdades sociales, económicas o culturales prevaletes?

Posiblemente es Aristóteles quien formula del modo más claro esta concepción "clásica" de la política: la autoridad política es la que se ejerce entre iguales (a diferencia de las relaciones amo/esclavo, hombre/mujer, adulto/niño, regidas por la regla de la desigualdad "natural"). Pero, quiénes son los iguales? La determinación de esta equivalencia, más allá del plano normativo, llevó a Aristóteles a considerar las relaciones entre igualdad económica, social y política, en términos que marcaron el debate para el resto de la tradición política occidental. Cómo funcionaría una comunidad política de "iguales" (caracterizada por la intercambiabilidad de las funciones políticas de representante y representado) en condiciones de desigualdad económica y social? Tal vez debamos a Aristóteles la concepción según la cual existen "diseños institucionales" más o menos aptos en términos de este balance de disparidades: el incentivo a la participación en los asuntos públicos, la combinación de diferentes formas de gobierno de tal manera de "dispersar" el poder y las desigualdades para que no funcionen en forma acumulativa, el cuidado de los intereses desiguales, son algunas de las formas en que esta preocupación se expresa. Huelga decir que detrás de esta inquietud por las formas institucionales de administrar la desigualdad en condiciones "políticas" (es decir, de

legitimidad), se manifiesta la preocupación más básica: cómo evitar que los pobres (los más) usen de su igualdad política para redistribuir en su propio beneficio?

La respuesta de Aristóteles al problema de la relación entre igualdad política e igualdad económica y social, fue sin embargo menos sofisticada y más directa: cuanto menos desigualdad social y económica exista, más estables serán los regímenes políticos basados en la igualdad política. Su teoría de que las sociedades en que una clase media (de propiedad mediana) fuera la mayoría de la población, eran las más aptas a las formas republicanas de gobierno, las más estables, y las menos propensas a las "revoluciones", continuó informando el debate sobre la democracia hasta el siglo XX.

Con el Imperio, los lazos de asociabilidad "natural" de las comunidades que se daban formas políticas más o menos autárquicas, se fueron disolviendo, y el propio concepto de "igualdad política" sufrió mutaciones importantes. Si uno de estos efectos fue el fortalecimiento del sentimiento de "intimidad personal" -base para el enraizamiento de la doctrina cristiana- de cara a la pérdida de vínculos de pertenencia intersubjetivos y comunitarios en individuos que pasaban a visualizar en el "imperio" el centro de su referencia política, el otro fue que la noción de "igualdad política" perdió todo contenido y no fueron reformulados otros nuevos, al menos mientras triunfó el rechazo agustiniano a la política y "al reino de este mundo".

Es Maquiavelo quien arroja el primer guante a la tradición aristotélica, que la escolástica medieval había instituido en norma suprema de interpretación. Tal vez más que ningún otro antes, Maquiavelo fue capaz de percibir la inadecuación de las interpretaciones "clásicas" de la política, de cara a un mundo donde la violencia pura y la fuerza jugaban el rol fundamental en el trazado de los límites de las nuevas comunidades políticas: los Estados Nacionales.

Si alguna vez pudo existir "igualdad política" (en la tradición republicana de la cual Maquiavelo fue un nostálgico) fue porque existía una virtud cívica especial: los hombres sabían gobernarse a sí mismos, de acuerdo a sus propias leyes. La comunidad cívica de la República está perdida, y la "ley de hierro" de la interacción política no reconoce ninguna igualdad sino más bien una desigualdad básica: la que se verifica entre gobernantes y gobernados. Ambos obedecen a lógicas distintas y están informados por distintos apetitos: el conflicto es la única relación posible entre ellos.

La influencia de Maquiavelo en la teoría política no es inmediata y este paradigma "realista" de la política no se impone hasta mucho tiempo después. Una nueva teoría de la

"igualdad política" no se reconoce sino hasta que un nuevo paradigma de la comprensión de los fenómenos políticos se concreta, con la consolidación de los Estados nacionales y el avance de las teorías contractualistas. La proposición hobbesiana de la igualdad básica entre todos los hombres, con la que da comienzo el Leviathan, es la expresión más acabada del fin de la dominación "aristotélica": no hay desigualdad natural sino apenas desigualdad consentida. Con Locke y Rousseau se repite la misma fórmula: es la igualdad de todos los hombres la que permite la regla de intercambio y de construcción del orden político por acuerdo entre partes (los contratos se celebran entre iguales). Y es así que con el fin de la "comunidad natural" (el hombre como animal político), el artificio del pacto celebra el comienzo de la era de la "igualdad natural" (o por lo menos, de la "igual consideración") de los individuos.

Pero las consecuencias de este punto de partida son disímiles de autor a autor. Aunque Hobbes y Locke han sido identificados como perteneciendo a la misma fuente de la que se nutrirá el liberalismo en el siglo XIX, de cara a su común preocupación con la afirmación de los derechos individuales de propiedad como objetivo fundamental de "sanción" por parte del orden político, las consecuencias políticas teóricas extraídas del concepto de igualdad, son muy diversas entre uno y otro. Mientras para Hobbes, de la situación de igualdad inicial entre los individuos, se configura un equilibrio catastrófico que en el mediano plazo no permite el progreso material ni la acumulación (la guerra de todos contra todos), para Locke, la situación inicial es una en que la apropiación, el dinero y la acumulación, tienen lugar en situación de intercambio "natural". El "imperativo" del orden político, por consiguiente, tiene distinta preeminencia en uno y otro caso, y de allí en más ambos derivan -con resultados muy disímiles- los grados de libertad de ciudadanos y soberanos. Pero lo que es más importante, es que en ambos, es la igualdad en el punto de partida la que exige la construcción de una desigualdad política fundamental: la desigualdad entre súbdito y soberano. Sólo en función de esta desigualdad (creada, artificial) es que puede funcionar alguna forma de política. Al mismo tiempo, la política estará al servicio del intercambio "material" donde la producción de desigualdades estará caracterizada por la incertidumbre de los resultados de estos intercambios (mercado).

Rousseau, desde un punto de partido teórico similar, atestará el golpe más radical al contractualismo, retornando a un punto de vista "clásico" en la política: la igualdad política no es un derecho formal sino participación efectiva en la construcción del orden público. Para Rousseau, no existe "derecho natural de apropiación" (base de todo el andamiaje liberal posterior): la propiedad es un hecho arbitrario contra la naturaleza y los gobiernos que surgen

para sancionarla son ilegítimos desde el punto de partida. Si el orden político hasta ahora funcionó para legitimar la desigualdad (y reproducirla), es necesario "refundar" la sociedad civil sobre otras bases más igualitarias, volviendo a la idea de "comunidad" y "bien común" que el individualismo había superado. La proposición es casi aristotélica: no existe igualdad política si los hombres permanecen desiguales social y económicamente y la política debe subordinarse a un imperativo ético. Pero ha perdido por completo la idea de un "orden natural" aristotélico: un orden legítimo implica una refundación de la sociedad civil, a partir del imperativo de la igualdad moral.

El siglo XX ha asistido a una curiosa bifurcación (y no apenas teórica) de los destinos de la "libertad" y la "igualdad". Lo que podríamos identificar como tradiciones discursivas asociadas al "socialismo" (todas críticas de la sociedad civil en sentido rousseauiano) y al "liberalismo" (todas partiendo de Locke en algún sentido) han tendido a fijar en uno u otro valor, el criterio político autónomo para la determinación de la bondad de un orden político. Ultimamente, y ello debido a las consecuencias "prácticas" de la teoría, la disputa entre ambas tradiciones se asocia al papel del Estado y su intervención para la reducción de las desigualdades "naturalmente" producidas por la libertad (del intercambio). Igualdad política e igualdad económica no han escapado a esta confrontación: se ha sostenido que sólo con limitaciones muy importantes a la igualdad política se consiguen reducir las desigualdades económicas (en el sentido de una mayor ingerencia del Estado, antes anotada). Más concretamente, lo que identificamos como "tradiciones de izquierda" han exhibido preferencias fuertemente marcadas por la igualdad, al paso que las preferencias por la "libertad" entre liberales, neoliberales y conservadores han restringido este concepto a la "libertad de mercado", con consecuencias no menores en términos de la legitimación de los "autoritarismos de mercado".

Seguramente, la última gran contribución del siglo al debate sobre igualdad y libertad, fue la realizada por Rawls, quien retomando el método "contractualista" a partir de los antecedentes rousseauiano, kantiano y lockeano, pretende seleccionar aquéllos principios teóricos de justicia destinados a regular tanto la crítica como la reforma de las instituciones. Como un contractualista, Rawls reconstruye una situación "ideal" de igualdad, a partir de un dispositivo analítico (el velo de ignorancia) que consiste en el desconocimiento de las consecuencias para cada uno de las decisiones tomadas con otros, en vistas a una distribución equitativa de bienes. Estos principios son aquéllos que las personas libres y racionales, interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad, como definiendo los términos fundamentales de su

asociación. Esta elección, "que los hombres racionales harían en esta situación hipotética de igual libertad", determina los principios de la justicia¹⁰, que son el de igual libertad, el de igualdad de oportunidades y el de tolerancia a las desigualdades sólo en la medida en que ayuden la situación de los desfavorecidos.

El legado de Rawls es vastísimo, pero en lo que a nos concierne, quisiera subrayar algunos puntos básicos: a) la idea de una concepción moral para evaluar las instituciones existentes b) la idea de que la justicia es imparcialidad y que la situación inicial hipotética de un acuerdo es una situación de igualdad "radical", c) la idea de que el primado liberal no contradice la búsqueda de una mayor igualdad entre las personas (el principio de la diferencia), d) la idea de que "una concepción de la justicia social (es) aquella que proporciona, en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad"

2. DE QUE HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE IGUALDAD

Hay distintas formas de abordar la problemática de la desigualdad, y dependen en buena medida del alcance y contenido que atribuimos al término "igualdad", las dimensiones que priorizamos, y el énfasis teórico-analítico con el que demarcamos los límites del debate.

En términos de los niveles de análisis, podemos distinguir un nivel filosófico más abstracto en el contexto de las "justificaciones" para los valores igualitarios, un nivel pragmático general, en el que el objetivo de la equidad se relaciona con políticas y objetivos sociales fundamentales, y en un nivel más concreto, distinguimos el debate sobre políticas específicas para objetivos de equidad que se suponen dados previamente.

En primer lugar, discutiremos aquí qué significa que las personas "merecan" un "trato igual": esto es, no apenas los alcances de lo que significa un "trato igual" sino del propio término "merecer" que es el que apunta a la dilucidación del tema de la igualdad como valor.

En segundo lugar, precisamos aspectos o dimensiones de la igualdad, con particular referencia a dos líneas ya "clásicas" de debate: el conflicto entre igualdad de oportunidades y resultados y entre libertad política e igualdad económica.

2.1. La igualdad como valor

Las formas en que la sociedad distribuye bienes y servicios y asigna valores, constituyen las fuentes más básicas de las desigualdades. El origen del concepto de justicia está aquí. La República de Platón es un discurso sobre el concepto de justicia (a partir de la discusión del concepto de "merecimiento" -es justo dar a cada uno lo que merece-) y la aparición del "liberalismo" también principia con la determinación de la justicia (Hobbes: la justicia es la justicia de un árbitro y lo demás -el precio "justo", por ejemplo- depende del apetito de los contratantes). En la formulación más contemporánea de la última gran obra sobre la justicia, Rawls define los principios de justicia como aquéllos que sirven para juzgar como las instituciones distribuyen.

Las discusiones sobre los principios de distribución refieren últimamente al "valor intrínseco" de la igualdad¹.

De acuerdo a una clasificación², pueden diferenciarse dos tipos de argumentos a este respecto: el comunitario y el individualista. De acuerdo al primero, la igualdad es un ideal social e individual que debe ser considerado en relación al conjunto de la sociedad, mientras que el argumento individualista defiende la igualdad como criterio

distributivo correcto que atiende a la satisfacción de las 4 "las necesidades y los intereses conflictivos de diferentes personas, cualesquiera que sean estos intereses".

En la perspectiva liberal, pero en una vertiente "igualitarista" encontramos a Rawls, que fundará las bases de lo que Lukes llamará su "igualitarismo liberal" intentando una conciliación entre los principios de libertad y de igualdad, entre el respecto a las libertades básicas, la igualdad de oportunidades y las desigualdades en las recompensas.

El argumento rawlsiano postula que a la hora de determinar qué "semejanzas y diferencias entre las personas serán relevantes para determinar los deberes y los derechos, y cuál es la división de ventajas correcta"¹³, podemos apelar a la noción intuitiva de que hombres nacidos en diferentes posiciones sociales tienen diferentes expectativas de vida, determinadas por el sistema económico, político y social: las instituciones sociales parecen favorecer ciertas posiciones iniciales frente a otras y es a estas desigualdades básicas a las que deben aplicarse los principios de la justicia social. En la situación inicial de igualdad¹⁴, las personas no solamente exigirían igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos (primer principio) sino que sólo aceptarían desigualdades si fueran para beneficiar a los miembros menos aventajados de la sociedad (segundo principio). Así, "las desigualdades económicas y sociales habrán de juzgarse en términos de las expectativas, a largo plazo, del grupo social que esté en la posición menos ventajosa"¹⁵

Lukes asegura que es posible ir más lejos que Rawls en el principio igualitario de las desigualdades admitidas (sólo aquélla que beneficien a los más desaventajados): "Una posición más igualitaria afirmaría que algunas desigualdades son malas aunque beneficien a los pobres, así que puede ser preferible la situación en que todo el mundo sea pobre si reduce mucho las desigualdades"¹⁶

Desde el utilitarismo y desde los partidarios de los derechos humanos (dos vertientes liberales) se han forjado alternativas críticas al argumento igualitarista. Las críticas utilitarias al argumento igualitarista subrayan que "no tiene sentido renunciar a mayores beneficios y obtener menos beneficios, o renunciar a beneficios de una mayoría en aras de una minoría, sólo porque los beneficios para los pobres serían mayores"¹⁷. Las críticas desde el punto de vista de los derechos individuales son autoevidentes desde el punto de vista de las limitaciones en la libertad del individuo.

Lukes subraya adecuadamente, que el origen de esta disputa es que todos los individuos merecen ser tomados en cuenta: éste es el presupuesto de la igualdad moral (así, lo

que se debe debatir es si los pobres tienen derechos prioritarios, y si en función de éstos se pueden ignorar las demandas de otros, y si estos derechos prioritarios infringirían daños a los derechos de los otros). Pero como deben ser tomados en cuenta es lo que difiere de una teoría a otra: desde el punto de vista de sus derechos?, desde el punto de vista de sus ventajas reales? desde el punto de vista de sus intereses? En qué sentido deben ser "igualmente" tomados en cuenta? Lukes dirá que estas son "interpretaciones de la igualdad moral". Para el utilitarista, los intereses serían definidos subjetivamente¹⁸, para el defensor de los derechos individuales, lo que existen son limitaciones en lo que las personas se puedan hacer unas a otras (Hobbes: renuncio a lo que le puedo hacer a otro), el utilitarista tiene un concepto más rico de persona que el defensor de los derechos, y a diferencia del utilitarista, establece un orden de prioridades: cómo definirlo? (problemas de objetividad y de escala). La prioridad es simple: se debe dar prioridad a los más necesitados, a aquéllos individuos cuyas perspectivas totales de vida los colocan "en el fondo".

Lukes considera los dos criterios (intuitivo y teórico) de justificación de este orden de prioridades en el argumento de Rawls. El primero, el intuitivo, es que "no merecemos las contingencias naturales y sociales que influyen e el bienestar (el talento, el medio de la infancia, y los antecedentes de clase). Por consiguiente, las diferencias en los beneficios, que se derivan de las contingencias son moralmente arbitrarias"¹⁹. El segundo argumento es que "el utilitarismo se aplica a los problemas de la elección social (...) y es un método de decisión adecuado para un individuo". Una sola persona puede aceptar ciertas desventajas, a cambio de mayores beneficios. Pero esta compensación no es posible cuando alguien sufre las desventajas y otro obtiene los beneficios"²⁰.

En cuanto al dispositivo teórico de la "posición original" (contrato) elimina la diferencias contingentes y mantiene las "categorías principales del interés humano"²¹: el orden de prioridad surge de esta elección racional. La pregunta de Lukes (más allá de si el dispositivo es correcto en términos de lo que sea una elección racional) es: por qué lo que sería racional convenir en estas circunstancias determina lo correcto? "por qué una elección unánime, en condiciones de ignorancia, sin suponer que tenemos una oportunidad igual de ser alguien en la sociedad, expresa correctamente las limitaciones de la moral"²²

Pero la principal crítica de Lukes a Rawls está dada por la importancia de la cantidad: no siempre parece moralmente correcto decidir en función de la mejoría de los menos privilegiados, sin tomar en cuenta cuánta mejoría (hay casos en los cuales la mejoría a los no-deprivilegiados es muy

superior a la mejoría a los no-privilegiados, y una elección racional en esta circunstancia no estaría guiada por el principio rawlsiano : políticas de Welfare?). La utilidad es un criterio importante entonces y la igualdad "sólo es un valor y un método de elección"²³.

Finalmente, es importante tener en cuenta aquí la forma general del razonamiento moral: debemos "ponernos en el lugar" de otras personas. Esto hace que sienta un interés impersonal en ellas, que corresponda al interés impersonal que siente por sí mismo²⁴. Esto no está muy lejos del "otro generalizado" o del imperativo categórico kantiano (que toma en cuenta los resultados, además). Tampoco de la posición de Rawls, para quien una teoría de la justicia es "una teoría de los sentimientos morales"²⁵. Ya veremos cómo esto se traduce en cuestiones de "cultura política" y cómo está en las fundaciones de una "comunidad moral" indispensable a la construcción de una democracia no apenas procedimental sino "sustantiva".

2.2. Igualdades

De qué hablamos cuando hablamos de igualdad? Mas allá del debate que presentamos suscitadamente de la "igualdad como valor" intrínseco, como criterio autónomo (moral), debemos hacer algunas precisiones de a qué nos referimos con el vastísimo y equívoco término de igualdad.

Una de las primeras precisiones hace a la diferencia entre igualdad de recompensas y de oportunidades: qué es lo que se distribuye igualitariamente: recompensas o oportunidades?

La "idea liberal del trato igual" fue de la mano con la idea de la igualdad de oportunidades: si bien la gente es igual en lo esencial y eso no justifica diferencias en las recompensas ²⁶, la idea de los "méritos" y del "merecimiento" están en relación con lo que un individuo hace (el esfuerzo desempeñado, su mejor disposición moral e intelectual, etc.) y de ahí con la recompensa que recibe²⁷. Ahora bien, "individuos de diferente capacidad no merecen distintas recompensas económicas y sociales, pero pueden merecer diferentes oportunidades para desarrollar su talento". Aquí inmediatamente se abre el conflicto entre "la justicia en la distribución de las oportunidades profesionales y educativas, y la justicia en la distribución de las recompensas, económicas y sociales"²⁸.

Vale la pena citar el análisis del caso americano que Verba & Orren desenvuelven²⁹. Verba & Orren hacen una diferenciación importante, que se encuentra en la discusión de la "igualdad moral" que es la igualdad de oportunidades y de resultados: -dado el antecedente de la desigualdad-, el

principio de la igualdad de oportunidades no resuelve la desigualdad en el resultado.

Las relaciones entre ambos términos no han sido fáciles. Para algunos, la igualdad de oportunidades socava la igualdad de resultados³⁰: dadas las condiciones de puntos de partidas diferentes, lo que debe buscarse es una igualdad de condición. Para otros, la igualdad de resultados, sólo puede ser alcanzada mediante la corrección de los efectos de la igualdad de oportunidades, y básicamente mediante la creación de límites (arbitrarios) por debajo y por encima del cual los individuos no pueden pasar. Estos límites "violaban la santidad de los logros individuales asociadas con la igualdad de oportunidades"³¹.

Otro punto para el que vale la pena apuntar aquí es cuando hablamos de igualdad, si hablamos de igualdad individual o igualdad de grupos. Es importante anotar aquí que la igualdad que se postula en "igualdad moral" siempre parte de un punto de vista individual. Las preferencias son individuales, es el individuo el patrón con el que medimos resultados. Sin embargo, la igualdad como tema político aparece en la medida que los grupos (clases, grupos étnicos, mujeres) presionan por ella. Y es la igualdad de grupos (mujeres, trabajadores, negros, etc.) la que está trazando los límites del debate público sobre la equidad en este fin de siglo. En buena medida vale la pena anotar que al "individualizar" el planteo de la igualdad, también la "despolitizamos".

Finalmente, vale la pena detenernos a la diferenciación más importante: la relación entre distribución en la esfera de los bienes económicos, de la influencia política y del prestigio y poder social (usando una clasificación bien simple). El objetivo de la "equidad" en la teoría pluralista (y en buena parte de la teoría democrática) es impedir la acumulación de desigualdades³²: mantener cierta autonomía de la política con respecto a las fuentes de poder social y económico, de tal manera que el éxito en una esfera no puede ser convertido en suceso en otra esfera. Esto es particularmente importante a la hora de entender las relaciones entre igualdad política e igualdad económica.

2.3. Igualdad económica, igualdad política y libertad: un caso de conflicto

Antes de iniciar nuestro tema mayor (las relaciones entre desigualdades en la esfera social y económica e igualdades en la esfera política) me interesaría detenerme en la segunda parte de la ecuación. La relación entre "igualdad política" y "libertad política" no fue tan fluida como en las modernos democracias de masa. Una línea "conservadora" que

tiene entre sus mejores exponentes a Tocqueville y a Burke, postuló la contradicción entre estos términos.

E.F. Carrit en su artículo "la libertad y la igualdad" comienza citando a Burke, como un ejemplo de alguien que rindió tributo a la libertad pero era reacio a aceptar la igualdad política (de la que vió tantas consecuencias con la Revolución Francesa). Pero quien más contradictoriamente planteó los términos de la ecuación libertad/igualdad fue Tocqueville con su defensa de los "grupos intermedios" (en su caso la aristocracia) y su repetición de la defensa de las aristocracias de la teoría política clásica: las democracias son más propensas a la dictadura que las aristocracias.

Este pensamiento colado al fenómeno de la "democracia de masas", está muy bien colocado al principio de "On Liberty" de John Stuart Mill³³; después de asegurar la libertad de los ciudadanos contra un gobierno despótico, la concepción "liberal" de la libertad, significó precaverse contra "la tiranía de las mayorías": y ésta es la libertad propia de la sociedad de masas.

En sentido "moderno" libertad e igualdad política comienzan a equivalerse, o por lo menos a circular en torno a un mismo eje (poliarquias?). Hoy igualdad política y libertades se equivalen en el discurso "liberal" (los dos principios rawlsianos) aunque analíticamente representan las dos dimensiones "poliárquicas" (contestation-liberalización y inclusiveness-participación).

Sin embargo, "igualdad política" no es apenas el derecho al sufragio y éste es el dilema de la acción colectiva en las sociedades de masa: las decisiones que se procesan en el día a día de la política suponen complicadas negociaciones entre grupos que poseen un recurso asociativo básico para presionar en función a sus demandas. No todos los grupos tienen la misma capacidad de presión ni logran optimizar sus recursos organizacionales: he aquí como la idea de "igualdad política" debe trascender el punto de vista individualista y debe tomar en cuenta la igualdad de grupos y organizaciones: la llamada "igualdad de influencia". Suele suceder que quienes más deprivados están en la esfera económica, también se encuentran carentes de todo poder en la esfera política, por lo que sus demandas no pueden siquiera formularse para transformarse en inputs del sistema político. Como señala el estudio comparado sobre equidad, conservadores y liberales creyeron que las democracias electorales llevarían a la elección de gobiernos redistributivistas pero sus temores y esperanzas se vieron frustradas, ya que "the advantaged sectors of society have wielded their political influence to prevent such redistributive outcomes" ³⁴

Aunque las contradicciones entre libertad/igualdad en el plano político tendieron a superarse con la no siempre fácil "incorporación de las masas a la política"³⁵ no sucedió lo mismo cuando la igualdad remitía a los aspectos sociales y económicos. Se puede ser igualitario en términos políticos y

no económicos?³⁶ La combinación de "un hombre, un voto" y de "igualdad de oportunidades", no destruye las desigualdades económicas, sino que convive con ellas. Es esta coexistencia de democracia ("un hombre, un voto") con liberalismo económico (mercado) la que depende de cómo se articule esta coexistencia entre "igualdad política" y "desigualdad económica"^{37 38}.

Un punto común a muchos autores es el que la desigualdad económica erosiona las igualdades política, jurídica y social. Por consiguiente, dado que las desigualdades económicas, afectan la igualdad social, política, jurídica (Rousseau), ésta es la más objetable de las desigualdades³⁹.

Si la igualdad política puede afectar la igualdad económica a través del uso del gobierno para incrementar o reducir la igualdad económica, lo más probable es lo contrario: que las desigualdades económicas se traduzcan en influencias políticas desiguales lo cierto es que la igualdad económica puede afectar la igual capacidad de influencia política.

Carrit, en su artículo "Libertad e Igualdad" llama la atención para el hecho de que la desigualdad económica produce desigualdades en otros aspectos (las "brown spots" de O'Donnell)⁴⁰. Lukes, quien diferencia cuatro tipos de igualdad en el debate contemporáneo (la igualdad política, la igualdad jurídica, la igualdad social y la igualdad económica) declara que la igualdad económica parece preceder a las demás y no puede separarse de ellas: las instituciones formales no alcanzan a asegurar funcionamiento equitativos en contextos de alta desigualdad⁴¹. Finalmente, el propio Rawls, discute dos "posiciones sociales relevantes" que corresponden aproximadamente al isomorfismo entre poder político y poder social/económico⁴².

Ahora, si de hecho, una igual libertad (condicente con una sociedad de mercado) podía llegar a generar escenarios de desigualdades muy agudas, políticas radicales de fomento a la igualdad podían llegar a tener que limitar las libertades básicas para cumplir sus objetivos. Esto último, por la necesidad de "intervención gubernamental" para corregir los efectos desigualadores del mercado, se transformó en una ideología antagónica a la liberal.

Argumentos en contra de la reducción de la desigualdad económica han sido muy importantes 1) la reducción de la desigualdad puede implicar el reducir junto con ella también la cantidad total de bienes disponibles, al afectar los incentivos de trabajar e invertir" 2) promover la igualdad puede requerir el uso de medios objetables, como restringir la libertad económica, hacer uso de técnicas coercitivas más

generales ya que si la distribución desigual de beneficios proviene de la libre interacción entre personas que no lesionan sus derechos, es probable que al intentar restringirla, lesionemos también estos últimos⁴³.

Carrit da ejemplos "empíricos" de esta relación entre intervención del Estado e igualdad: se han obtenido mayores niveles de igualdad a nivel económico en países con experiencias "socialistas" (incluyendo alternancias de gobiernos de izquierda y experiencias socialdemócratas al estilo Sueco) que en el países donde la intervención del Estado es menor. Las experiencias "socialdemócratas" parecen mostrar la compatibilidad entre democracia e igualdad económica (es cierto también que en esos países se constata la presencia de o sindicalismos organizados, o partidos de izquierda "ideológica" con apoyo importante).

Por otro lado, las relaciones entre igualdad y libertad siempre estarán en tensión, debido a que en cada dominio existen ideales sobre lo que es una distribución justa: pero no todo el mundo comparte esos ideales y esto crea uno de las tensiones sobre la igualdad. Si el ideal de "igual influencia política" parece haber ganado más terreno que el de la igualdad económica, lo cierto es que diferentes grupos adhieren a diferentes nociones de lo que es justo, y los ideales de un grupo singular varían a través de los dos dominios.

De hecho no hay ni igualdad política ni igualdad económica, y la tensión entre ellas, siempre será importante:

"the existence of economic hierarchy, in both reality and ideal, erodes equality of result in the political sphere. Thus, the other challenge is to political equality from the fact of economic inequality. The latter provides some citizens and groups with a disproportionate share of the resources necessary for effective political action. This disparity impedes the realization of the ideal embodied in formal political equality. Furthermore, the ideal of economic inequality legitimizes the political use of economic resources...The result is a constant tension between the two spheres. Inequality in the economic sphere, as both ideal and reality, shapes politics as those with more economic resources use them for political gain. Political equality, also as ideal and reality, poses a constant challenge to economic inequality as disadvantaged groups petition the state for redress. Egalitarian demands lead to equalizing legislation, such as the progressive income tax. Both the continuing disparities in the economic sphere work to limit the effectiveness of such laws..." ⁴⁴

3. DEMOCRACIA Y EQUIDAD

El "nosotros" que surge de la comunidad política, instala una igualdad que trasciende las desigualdades sociales, económicas, etc. En este sentido, la democracia es el terreno más fértil para discutir los problemas de la equidad.

Aberbach y Putnam apuntan a tres etapas en el desarrollo de la democracia en Occidente. La primera tiene lugar entre los siglos XVII y XIX y es la propia del contractualismo y poscontractualismo: los derechos políticos son su principal objetivo: libertad de pensamiento y libertad de expresión.

La segunda etapa puede caracterizarse por la legitimación del "faccionalismo" (tan criticado desde la teoría clásica hasta el contractualismo como erosivo de la soberanía) y de la oposición de los partidos: esta etapa permitió articular las premisas de la democracia representativa (soberanía parlamentaria) al incluir los derechos de la oposición organizada (partidos políticos, grupos de presión). Se verifica en el siglo XVIII y XIX. La llegada al siglo XX trajo la tercera y última etapa: la de la participación de las masas -aunque debe sus orígenes a la concepción rousseauniana⁴⁵. Tiene su expresión en la extensión del sufragio que garantizará un mínimo de "igualdad política". Es ésta, por consiguiente, la etapa con la que tendemos a vincular el término "democracia" hoy en día: la extensión de los derechos políticos.

Libertad e igualdad política, resumen los elementos básicos del credo democrático y han sido usados en la tradición académica occidental (en especial la de línea liberal o "pluralista") como estándares para juzgar los gobiernos, como la ya conocida definición de Dahl de la "participación" y "liberalización" como parámetros con los cuales ha de ser juzgado un gobierno y que permite establecer un continuo desde las "oligarquías cerradas" hasta las poliarquías.

Pero esta idea ha sido muy discutida, y vale la pena detenernos en este debate.

3.1. Democracia y participación política: la "cultura cívica"

Cuánta igualdad política debe existir para que exista democracia? Como fuera visto, la extensión del sufragio y la libertad de opinión y de expresión constituyen medidas "estándares" para juzgar los gobiernos en términos de un "modelo de democracia". Pero si algo comporta la noción de democracia, es la idea de que los ciudadanos son "iguales". Qué significa esta "igual ciudadanía"?⁴⁶

La etapa de la "sociedad de masas" tuvo resultados adversos en términos del "optimismo liberal ilustrado": las experiencias del fascismo y el nazismo arrojaron un panorama sombrío sobre las chances de la democracia en la sociedad de masas. El crecimiento sin precedentes de los estados a lo largo del siglo convivió con el hecho de que el siglo XX también fuera el siglo de la democracia⁴⁷: así, al mismo tiempo que el siglo XX fue el siglo de la democracia, también fue el siglo de los autoritarismos. Como señalara Weber, la burocracia y los partidos políticos se transformaron en las instituciones más importantes y en el signo de los nuevos tiempos⁴⁸: el arte de la asociación toquevilliano dió paso a la ciencia de la organización⁴⁹.

El crecimiento del Estado hizo que la ciudadanía creciera a sus expensas: donde el Estado rompió sus lazos con la sociedad civil o los instaló en forma autoritaria, los contenidos de la ciudadanía se vaciaron y viceversa. Los partidos fueron llamados a cumplir un rol clave en el proceso y otros grupos cumplieron papeles fundamentales en la socialización política del ciudadano: los movimientos de clase.

La idea de cultura política fue consistente con esta situación de post-guerra: se postuló que la forma democrática del sistema político participativo, requería una cultura consistente con él. No alcanzaba con la modernización, la urbanización, la industrialización, el surgimiento de las nuevas capas medias y la extensión de la educación y de la información en formas sin precedentes hasta entonces, para asegurar la democracia (las experiencias autoritarias se habían verificado en algunas de las naciones más modernas y poderosas de Occidente). El trabajo de Almond & Verba The Civic Culture, escrito en la década del 60, retoma la idea de "cultura política" y representa uno de los intentos más consistentes y de mayor aliento por especificar lo que debe ser hecho:

"ahora estamos en condiciones de especificar el contenido de lo que debe ser difundido, desarrollar apropiadas medidas para eso, descubrir su incidencia cuantitativa y la distribución demográfica en los países con amplia experiencia democrática" ⁵⁰

Se hizo hincapié en la participación ciudadana como condición diferencial entre regímenes y se hizo a la democracia dependiente de ésta⁵¹. Algunos estudios fueron aún más lejos, enfatizando las condiciones "individuales" para la concreción del "buen ciudadano". Esto significó una vuelta a uno de los presupuestos "clásicos" de la teoría política: buenos hombres hacen buenos ciudadanos y buenos ciudadanos hacen buenos gobiernos; y una ruptura con el énfasis de la tradición contractualista y poscontractualista en cuestiones de diseño institucional, confiando en que "buenas instituciones" harían buenos a los hombres y no

viceversa⁵². Así, Laswell especificaría la personalidad característica del demócrata: un "ego abierto", capacidad para compartir valores con otros, una orientación múltiple y no simple, confianza en el entorno humano, libertad de las ansiedades, etc⁵³.

El método consistió en el examen de las "actitudes políticas" en un conjunto de sistemas democráticos que se consideraban habían generado resultados políticos bien diferentes: Alemania, Italia, EEUU, Gran Bretaña y Méjico. La cultura política fue la expresión utilizada para designar "orientaciones actitudinales" hacia el sistema político, tanto en su representación externa (actitudes hacia distintos organismos y roles) como en su "representación interna" (actitudes hacia uno mismo como sujeto de competencia política)⁵⁴. Estas orientaciones, de acuerdo a la analítica parsoniana, incluían aspectos cognitivos (conocimientos y creencias), aspectos afectivos, y aspectos evaluativos⁵⁵. A partir de allí, los autores esbozaron su modelo de "cultura política participante"⁵⁶, diferenciandola de otras matrices de cultura política⁵⁷, aunque admitiendo que las distintas naciones podían exhibir distintos grados de "segmentación cultural"⁵⁸. El modelo, claro está, coincidía con el caso inglés y con el caso americano, y diferenciaba claramente los casos italiano y germano (en los que se hacía especial hincapié) y también el caso mejicano: demócratas anglosajones de un lado, nazistas y fascistas de otro, y finalmente, latinoamericanos: tal fue el mapa dibujado.

Los resultados a que llegaron Almond & Verba, ratificaron la relación entre estructuras políticas y cultura política: las actitudes son relevantes a la hora de entender como operan los sistemas políticos. Una "cultura política participante" era la única garantía para una democracia estable y duradera⁵⁹. El modelo presupuso también una "forma de desarrollo" de la cultura política participante, que implicaba el pasaje de las formas de solidaridad locales y comunales (paroquiales) a lealtades más "sofisticadas" como las que se prodigan a la autoridad centralizada del Estado. Pero es en la sobrevivencia y coexistencia de las lealtades comunales con la obediencia a la autoridad centralizada del Estado en lo que radica la "virtud democrática". Si estas lealtades (como en la tradición política anglosajona) se "reconvierten" bajo forma de grupos de interés o "microformas de identificación y participación" dentro de la cultura política participante, el éxito de la democracia, está parcialmente asegurado. La tesis es muy conocida: pluralismo es descentralización, autonomía de grupos que compiten por sus intereses, y pluralismo, son las claves de la democracia. Ningún autor de "cuño liberal" olvida esa lección (que viene de Tocqueville y está en Dahl, en Olson, en Putnam, etc.) que no está ausente de la parafernalia de la "descentralización" con que se nos ataca desde el discurso político dominante de este fin de siglo, en un intento de "vuelta a la sociedad civil". Y por supuesto, las democracias latinoamericanas,

herederas del centralismo hispánico, no tienen las mejores chances en este sentido.

El modelo se sitúa también en el dominio discursivo del "public realm", retomando la tradición clásica de la ciudadanía como ejercicio y de la vida pública como "autorrealización": donde el "gap" entre vida privada y vida pública es muy grande, la cultura política participante no puede realizarse⁶⁰.

Los sujetos de la cultura política participante son básicamente bien informados, exhiben un interés importante por la política, están orgullosos de su país y sus sistema político, se autoperciben como competentes políticamente, son participantes activos de las organizaciones de la sociedad civil y -esto es importante- exhiben preferencias partidarias "moderadas". Claro está que esta "tipología" del ciudadano participante se incorpora parcialmente a ciertas proposiciones básicas de la teoría de la modernización: son los segmentos más "modernos" (urbanos, incorporados al mercado formal de trabajo, educados, etc.) los que muestran mayor propensión a exhibir este patrón de actitudes. Como consecuencia, más los hombres que las mujeres, más los educados que los no educados, más los de estratos medios-altos que los de estratos medios-bajos, y más los urbanos que los rurales, exhiben las cualidades propias del ciudadano modelo de la cultura política participante.

La explicación de Almond & Verba sobre el fracaso "cultural" del cual se nutrieron las experiencias autoritarias en Italia y Alemania, prioriza la incapacidad de estas culturas de contener y rediseñar las lealtades y solidaridades comunales y locales en la transición hacia el mundo moderno, caracterizado por la centralización política en el Estado. Estas naciones, al mismo tiempo, exhiben un antagonismo partidario muy marcado, producto de una fuerte intensidad y de una fuerte también "polarización ideológica" izquierda-derecha. La aparición de las izquierdas y de la polarización ideológica son para los autores señales de una "transición incompleta" o de lo que yo llamaría una "segmentación cultural". Utilizando a Linton ("subcultura" sirve para designar las partes componentes de una cultura política), podemos distinguir las subculturas "leales" al sistema de las que no lo son. Finalmente, el "desarrollo de la izquierda estructuralmente alienada, socialista revolucionaria, sindicalista y anarquista de la segunda parte del siglo XIX"⁶¹, es atribuido a la incapacidad de las élites de conducir una tradición gradual de "incorporación de las masas a la política" Algunos países (Inglaterra, EEUU, países escandinavos y la vieja Comunidad Europea) lograron sortear con éxito el desafío de la integración cultural, desarrollando izquierdas "leales" al sistema, mientras que otras parecen haber fracasado en ésto.

Finalmente, el estudio apunta a una dimensión "social" y "moral": es en las expectativas compartidas, en la confianza

interpersonal, donde debemos buscar la "comunidad cívica". Esta dimensión de la responsabilidad ante los otros, del "otro generalizado" dentro de nosotros, se encuentra reforzada por los vínculos "asociativos"⁶². La sensación de "igualdad política" y de competencia cívica, la creencia de que ciudadanos comunes tienen algún control sobre las élites políticas y las decisiones políticas (basada en experiencias directas o indirectas), es lo que da el balance entre "lealtad"⁶³ a la política y autonomía de ella⁶⁴. Esta es la forma de "mantener a la política en su lugar", como dicen los autores (tanto por capacidad de "controlarla" efectivamente, como por capacidad de no involucrarse "excesivamente" con ella). Al mismo tiempo, esta capacidad de no involucrarse y "mantener a la política en su lugar" está fuertemente relacionado con algunas características de la "secularización": capacidad de neutralidad afectiva en las relaciones, orientación valorativa múltiple y tolerancia de la ambigüedad.

El trabajo de Almond & Verba dejó algunas lecciones muy importantes para las tradiciones teóricas subsiguientes. En primer lugar, estableció de un modo no trivial la relación entre estructuras políticas y actitudes (un compuesto complejo de sentimientos, cogniciones y evaluaciones). Al mismo tiempo, no fue ingenuo con respecto a la linealidad del proceso (no en vano fue una de las críticas más importantes que se le hicieron al "optimismo liberal" desde sus propias fuentes): unas culturas podían sobrevivir y coexistir con otras, de tal manera que puede hablarse de "segmentación cultural" si este mix de culturas presenta líneas de ruptura o discontinuidades importantes. Más allá de que su fuerte sesgo ideológico limitara enormemente las posibilidades de interpretación de esta "segmentación cultural" (que fueron dirigidas predominantemente a la explicación del fenómeno de las izquierdas), su diferencia entre subculturas "integradas" y "no-integradas" (o desleales) podría ser mejor aprovechada si se reformulara en otras matrices problemáticas (aún manteniéndose dentro de los límites del debate sobre izquierdas y derechas más o menos "leales"). En segundo lugar, el trabajo deja importantes lecciones sobre las relaciones entre asociatividad y cultura cívica: la "densidad" asociativa es básica para la democracia. Finalmente, la investigación permitió formalizar un espacio de disputa y competencia discursiva, para lo que, hasta hoy, siguen siendo (aunque no siempre en forma explícita) las vertientes de interpretación "culturalistas" e "institucionalistas" de la política.

En cuanto a las críticas que se le pueden formular al modelo, son muchas y a diversos niveles. La primera y más básica es que cualquier forma de "análisis cultural" supone especialmente, una explicitación de "la perspectiva", o "el punto de vista del observador" que el trabajo no apenas

descarta, sino contra el cual va explícitamente: las bondades de la democracia americana son tan ensalzadas como las perversidades de los regímenes comunistas.

En segundo lugar, la noción de "mantener la política en su lugar"⁶⁵ (involucramiento sí, pero "desapasionado") tiene algo de los viejos resabios al "faccionalismo" propios de una concepción orgánica del Estado. En contextos en los cuales los partidos cumplieron funciones de integración social y de socialización muy básicas (en esto los partidos políticos uruguayos pueden equivalerse con sus homónimos europeos), las identidades partidarias suelen ser muy pronunciadas, sin que este "apasionamiento partidario" sea negativo (sino lo contrario) en la propia construcción de la "polis"⁶⁶. En relación con este punto, una crítica importante a levantar es que el argumento de la "cultura participante" hace equivaler homogeneidad cultural -a nivel político- con baja polarización ideológica. La homogeneidad cultural puede estar mas bien referida a un "consenso intersubjetivo" sobre los límites del debate (es decir, un acuerdo sobre lo que es importante y sobre lo que vale la pena debatir), que a la intensidad de las preferencias. América Latina ha sido un reservorio de democracias "fuertes" en contextos de alta polarización ideológica, o, al menos, en contextos de fuerte estructuración de derechas e izquierdas (el caso chileno y el caso uruguayo son los más claros desde esta perspectiva). También aquí vale la pena anotar que, en el caso de América Latina, la inexistencia de lealtades y solidaridades locales y comunales de larga data, antecedentes al surgimiento de los estados nacionales, inhibiría, de acuerdo al argumento central del trabajo, las chances de sobrevivencia de cualquier democracia. En estos contextos, los partidos (el caso uruguayo es muy claro a este respecto) suelen funcionar como reservorios de identificación subjetiva y socialización política que vehiculan el sentimiento de "identidad nacional (las "patrias subjetivas"). Qué papel pueden jugar los partidos políticos como "persistencias parroquiales" en este contexto, es una pregunta no menor.

Finalmente, vale la pena anotar que, si el fenómeno autoritario que desembocó en la Segunda Guerra Mundial, es una de las preocupaciones básicas del estudio, sus autores deberían prestar una atención que no prestan al surgimiento de las "derechas desleales" y no de las izquierdas. Estudios subsiguientes mostrarán que las izquierdas exhiben -en contextos democráticos- grados de tolerancia interpartidaria, orientaciones a la política y niveles de valoración de las libertades básicas, que las derechas están lejos de ostentar⁶⁷.

3.2. Una sólo versión de la teoría clásica de la democracia?

El modelo de "cultura cívica" fue uno de los emprendimientos más importantes, tanto por sus alcances como análisis comparado como por la relación que postuló entre

"valores" y "estructura". Aunque su referencia a "valores" y "actitudes" asumió una perspectiva estrictamente individualista (esto es, no incluyó el análisis de grupos, organizaciones, partidos), sus conclusiones se pretendieron generalizables. Y es aquí donde se asienta buena parte de la discusión de las décadas siguientes sobre el concepto de "igualdad política" que supone esta "cultura cívica" que se pretende la base más firme para el asentamiento de democracias estables y duraderas.

Como fuera dicho más arriba, el modelo abreva en las fuentes intelectuales más clásicas que tienen su deuda intelectual con Aristóteles, en particular, en las teorías sobre la "virtud ciudadana". Esta noción de virtud cívica sobrevivió al menos hasta Maquiavelo y luego fue retraducida de tan diversas maneras que llegó hasta nuestros modelos de "cultura cívica". Las vertientes "culturalistas", en debate con el "institucionalismo", sostuvieron que la necesidad de un reservorio de actitudes y valores "cívicos" para el funcionamiento de las instituciones.

El "buen ciudadano" era un ciudadano no apenas comprometido con la comunidad y con las demandas de la vida pública frente a la vida privada, sino también aquél capaz de someterse a las leyes y al gobierno (la muerte de Sócrates ejemplarizó este acatamiento a la sentencia comunitaria, más allá de la justicia de las acusaciones). Cómo estabilizar estos "sentimientos de pertenencia a una comunidad cívica", base del acatamiento de la autoridad? Formas institucionales y sociales convergen en su idea de gobiernos capaces de estabilizar las bases de la obediencia política. La importancia de diseños institucionales que combinen representaciones de "los mejores" (aristocracia) y de "los más" (los pobres), fue enfatizada por Aristóteles y encontró su más acabada formulación siglos después, en la idea de los "gobiernos mixtos".

La Revolución Francesa, el experimento democrático americano y la democratización de Inglaterra en los siglos XIX y VIII produjeron similares reflexiones entre los teóricos políticos, señalan los propios autores. Una de las fuentes intelectuales del modelo de "cultura cívica" fueron las enseñanzas tocquevilianas (recuérdese que Tocqueville prestó mucha importancia a las costumbres y los modos de ser de las personas en la explicación de los regímenes políticos⁶⁹) sobre la importancia de los "cuerpos intermedios" en la política y la contención a los peligros de la democracia de masas en constituciones "mixtas".

Finalmente, el modelo es tributario de toda la vertiente del iluminismo escocés, del escepticismo, de Hume y de Tocqueville: enfatiza alternativamente la importancia de las costumbres en la constitución del orden y la desconfianza en las reformas radicales y en el "totalitarismo" de la razón "ilustrada". Ciudadanos medianamente interesados por la política y no ardientes partidarios, es lo necesario para dar

estabilidad al sistema.

Su metodología adhiere a la interpretación parsoniana de los tipos de acción social weberianos ((tradicionalidad, afectualidad, racionalidad instrumental y de valores) reconvertidos a modos de orientación cognitivos, afectivos y evaluativos. Sus variables -los pares de modos de acción contrastantes- reflejan la influencia tanto de Weber como de Durkheim. Desde la perspectiva de Weber, universalismo, motivación por el logro y neutralidad afectiva son propiedades de la cultura racional y de la estructura, aunque difusividad, particularismo, adscriptivismo y afectividad son aspectos de la tradicionalidad.

Como fuera señalado, el modelo fue concebido en el escenario pos-segunda guerra mundial y la noción de "cultura política" vino a saldar la deuda del "optimismo liberal" (la creencia en la inevitabilidad del progreso político y económico y el advenimiento de un mayor racionalismo y un mayor universalismo) con una explicación del fenómeno nazista y fascista y del empuje del socialismo sobre el planeta. Se recurrió a la explicación desde "la sociedad de masas", responsabilizándola por la destrucción de las solidaridades y lealtades de base y por la producción de anomias con consecuencias políticas insospechadas (la "anomia de la modernización"⁶⁹). Para "rescatar" al individuo de la "anomia de la modernización" se recurrió a la hipótesis pluralista (de base tocquevilliana) de que el rol de los grupos de interés y la múltiple afiliación de los individuos a áreas de pertenencia y referencia distintas permitiría "reducir la intensidad del interés"⁷⁰ e integraría a los individuos (cuya anomia cultural, que daban por resultado una caída en la izquierda o en la derecha). La "tolerancia pluralista" se transformó en la dimensión clave para la estabilidad democrática.

Pero el modelo olvidó otra vertiente de la interpretación de lo que significa "democracia": y ésta es justamente la vertiente rousseauiana, que desembocará en las posturas "comunitaristas" de la filosofía política actual, y algunos de cuyos conceptos pueden encontrarse en el propio J.S.Mill.

La primera gran crítica al modelo de cultura cívica, en lo que nos interesa, vino justamente de la estrecha concepción de "igualdad política" que involucraba y del escaso margen que ésta ofrecía a la participación política (heredera de una concepción "schumpeteriana").

La crítica de Carole Pateman, en la versión The Civic Culture Revisited, señala las dos vertientes de la democracia (criticando la abusiva denominación de "clásica" apenas a una): una que surge de la idea de los gobiernos constitucionales representativos y encuentra en la formulación schumpeteriana su diseño contemporáneo, y la "negligenciada teoría clásica de la democracia

participativa", entre la que pueden encontrarse formuladores tan dispares como Stuart Mill y Rousseau. La autora señala que esta focalización casi exclusiva en los "arreglos institucionales" resaltada por Schumpeter, trata la cultura política como dada y considera irrelevantes para la igualdad formal de la ciudadanía las desigualdades sociales de la cultura política de las democracias liberales. La más importante ilustración de esta falla es la persistente negación del significado de la relación entre clase o estatus socioeconómico, sexo y orientaciones políticas "participativas" u actividad política, que es uno de los mayores hallazgos⁷¹.

Carole Pateman subraya que la "ahistoricidad" del modelo de cultura cívica impide a los autores apreciar la continuidad histórica que existe en la concepción del rol del ciudadano hobbesiano y lokeano a través de la teoría liberal del siglo XIX a la teoría democrática empírica actual. Este rol del ciudadano ha sido mínimo (la libertad negativa) como mínima se pretende que sea la interferencia del Estado en él. En la vertiente rousseauiana las cosas se invierten: el rol es máximo y la interferencia es máxima. Así como la teoría liberal fue desarrollada, el rol político de los ciudadanos fue cambiando, desde la no participación hobbesiana a la participación exigida por la emergencia de elecciones competitivas y sufragio universal. Sin embargo, señala la autora, no se produjeron por ello cambios sustanciales en la estructura básica de la teoría o en la concepción del ciudadano: si la participación popular se "agregó" a la teoría liberal, fue como un modo de limitación del poder de los representantes, como algo meramente protectorio de la libertad individual (negativa) y no como un valor en sí misma (libertad como participación en la construcción del orden al cual obedecemos, o libertad positiva, en sentido rousseauiano)⁷².

Vista esta limitadísima noción de "participación" y habida cuenta de que las desigualdades sociales y económicas "igualan" políticamente apenas en el ejercicio del sufragio (ciudadanos clasificados en los niveles más bajos de la estratificación socioeconómica son también clasificados en los niveles más bajos en los índices de actitudes políticas y actividad asociados con la cultura cívica -la peculiaridad del proceso de socialización hace que estas desigualdades se acumulen-), Carole Pateman se pregunta: "Qué es lo democrático de la cultura cívica entonces, además del sufragio universal?":

"The civic culture is a democratic culture that reverses the central focus of democracy since its origins in ancient times, although it retains the traditional assumption that democracy can exclude half of humankind: Democracy refers to a political system based on an active and central role by the people, the demos, in

political life and political decision making. The civic culture rests not on the participation of the people, but on their non participation. Its political focus is on the role of the upper socioeconomic estratification (male) citizens, as participants and decision makers. The balance of the civic ulture is one that allows these elites "to get on with governing" in the absence of a politically active people. The responsiveness of elites, necessary in a democracy, is ensured, it is claimed, because there is a potential for activity by citizens, not because they are or need to be active"⁷³

3.3. Reconstrucción crítica de la comunidad cívica

La evolución de la filosofía política hacia consideraciones de justicia en base a ideas de "igualdad moral", y la recuperación del legado del contractualismo, son ejemplos de una evolución intelectual que recoloca el tema de la equidad bajo otra óptica.

La idea de la comunidad cívica, duramente cuestionada por las limitaciones que el imperativo de la estabilidad política impone a la participación ciudadana y por las limitaciones que las desigualdades sociales y económicas acumuladas imponen a una igualdad política "efectiva", no dejó, sin embargo, de estar en el ideal de los modelos de democracia posible.

La "cultura política" como estrategia intelectual, cedió frente a los modelos de "rational choice", de conducta estratégica, de teoría de juegos. Nuevas formas de racionalidad fueron puestas sobre la mesa y se multiplicaron las formas de abordarlas.

Un trabajo muy reciente (1992) de Richard Wilson, partiendo del diagnóstico del declinio de la estrategia de análisis "cultural" de lo político, recoloca los temas culturales⁷⁴ con dos modificaciones importantes, en lo que hace a la tradición de tratamiento de los mismos: a) incluye la referencia a las nuevas teorías del comportamiento "racional"⁷⁵, b) coloca las consideraciones morales como centrales a la cultura política. A diferencia del enfoque anterior, el estudio indaga primero en las formas de interacción culturales predominantes para de ahí extraer un concepto de "cultura política"⁷⁶.

La cultura política, como es tradicionalmente formulada, supone que cada colectividad hace uso de un conjunto de orientaciones para que sus miembros puedan realizar elecciones en contextos de autoridad y aceptar las resoluciones a sus problemas como válidas. La "cultura política" dirá Wilson, es ideológica y está llamada a

"legitimar": es una ideología del consentimiento (compliance ideologies) apta para "reducir los costos institucionales de transacción y estabilizar los arreglos institucionales"⁷⁷. Central a estas consideraciones es el papel de las instituciones, cuyo rol, al igual que como lo define Rawls, es el de distribuir costos y recompensas de los beneficios de la cooperación social. La legitimación de estas instituciones está expresada en términos de normas morales.

La principal legitimación a la que sirven estas instituciones es a la de los derechos de propiedad (el Estado está llamado a esto y es para lo que detenta el monopolio de la coerción) y, como consecuencia, de las desigualdades existentes: estas desigualdades están sustentadas en alguna creencia relativa a su legitimidad: "Disproportionate shares of wealth and income and control over major political, economic, and social institutions correlate with beliefs that support such arrangements; these beliefs bolster the institutional processes that shield the privileged from the preferences and pressures of the less advantaged"⁷⁸.

Los principales beneficiarios de las desigualdades son, claro está, las élites, cuya función parece legitimarse en función de su papel en la "reducción de los costos de las transacciones" y, por consiguiente en el mantenimiento de las instituciones.

Pero, los subordinados, porqué consideran a estas reglas como justas?

La "denuncia" rousseauiana a la arbitrariedad de los derechos de propiedad, se inscribirá a este respecto, en el de los contextos de "ruptura" (revolucionarios) de las justificaciones y legitimaciones dominantes. En este sentido podemos trazar una línea de contiuidad desde Rousseau pasando por Marx hacia todas las izquierdas, como discursos "de ruptura" con respecto al orden establecido. Justamente, por eso la izquierda es "igualitarista": desde su crítica a las desigualdades. Las izquierdas dejan de ser "leales" justamente por su condición de denuncia, y especialmente, en el contexto en que la denuncia de la propiedad es una de las condiciones básicas de su surgimiento. Cuando la estabilidad es un valor (como en el modelo de cultura cívica) entonces la izquierda es vista como "desleal". En la tradición liberal contractualista: Hobbes mostró que las desigualdades eran inevitables, partiendo de una situación de igualdad inicial: no creyó en la posibilidad de "planes de vida personales" y postuló la envidia como sentimiento básico⁷⁹. Igualdades y desigualdades debían ser reguladas para que los hombres no se destruyeran en su lucha por poder, gloria y riqueza. Locke hizo a las desigualdades un costo de la "acumulación ampliada" que permite el progreso del hombre. Creyó, claro está que debían ser reguladas, pero a diferencia de Hobbes, postuló una igualdad política de tipo constitucional, en la que al menos había "competencia entre élites". Rousseau

denunciará la "arbitrariedad" de nociones de ciudadanía que no partan del cuestionamiento de las desigualdades existentes y denunciará también la forma en que la política no viene a corregirlas sino a legitimarlas.

Qué significa que la cultura política sea una "ideología" destinada a justificar y legitimar las desigualdades?. Adorno, Mannheim, Geertz, concuerdan en el papel "estabilizador" de las ideologías, habida cuenta de la existencia de desigualdad⁹⁰, que opera sobre la base de un sentido de "justicia" al tiempo funcional a dominados y dominantes. La dominación está intersubjetivamente construida y mantenida: es parte de la comunicación entre los seres humanos.

Definirá su "ideología del consentimiento" en los siguientes términos:

"A compliance ideology is a special category of ideology as a whole. It embodies the beliefs and evaluations that people have about authority within the context of the institutions that structure their lives...a compliance ideology rests both on generalized notions of what is morally acceptable and on regulations that translate what is acceptable into specific guides for action"⁹¹

A la pregunta: cómo llega la gente a sentir que las reglas que gobiernan la vida social son justas? Wilson responderá que el interés es el modo en que la justicia está relacionada con la moralidad, con lo que está bien y lo que está mal tanto en el pensamiento humano como en su conducta⁹².

La discusión entre Rawls y los utilitaristas llevó a Rawls a postular "principios que guían las decisiones hacia el óptimo de ventaja individual dentro del contexto de la equidad intergrupala maximizada". Una sociedad justa puede ser pensada como un "entendimiento entre personas morales no para explotar, de acuerdo a las propias ventajas, las contingencias del mundo, sino para regular las distribuciones accidentales de las chances naturales y morales en formas que son mutuamente beneficiosas para todos"⁹³

Wilson dirá que "justicia y equidad son "conceptos esenciales que balancean los intereses individuales con los beneficios de la cooperación dentro de un grupo"⁹⁴, siendo que este balance sólo puede ser mantenido con el reconocimiento de las normas que regulan las expectativas compartidas. Y agregará: "el pensamiento moral tiene que ver con los límites de la cooperación.."

Las circunstancias cambian más rápidamente que las instituciones y precisamente a causa de las "ideologías del consentimiento" las instituciones demoran en cambiar. Pero

con el tiempo, van emergiendo nuevos patrones de concepciones del individuo y de la comunidad. Así como se cambió de la ley antigua patriarcal (los deberes son establecidos por status y los individuos tienen pocos derechos y responsabilidades inviolables) a la ley moderna (la ley de individuos autónomos donde las relaciones son establecidas por libre acuerdo y hay un crecimiento de las obligaciones individuales), hubo un cambio en los criterios por los cuales las relaciones son reguladas, en el pasaje del status al contrato⁶⁶. El siglo XX tiene el privilegio de asistir a dos formas culturales diferenciadas: los regímenes capitalistas y la experiencia socialista. Más allá de su auge relativo, se mantienen las posiciones en pugna, qua ideologías.

La idea contractual de las obligaciones recíprocas entre iguales, surge con la aparición del mercantilismo y la superación de los status basados en las "posiciones naturales de clase" hacia situaciones de contratos voluntarios en contextos de libre competencia⁶⁶. La fase moderna de las relaciones de propiedad⁶⁷, puso a la propiedad, hasta nuestros días, como el centro del problema. Así, las ideologías del consentimiento (en particular, las dos formas ideológicas en pugna hoy) difieren en la perspectiva sobre cómo la propiedad puede ser controlada, pero no difieren en la creencia de que la propiedad y su distribución son lo central a la vida social. Tampoco difieren en su creencia de que la propiedad es la base de las diferencias sociales habida cuenta del poder que confiere su control.

Las cuatro fases: arcaica, tradicional, moderna y emergente suponen cambios del sentido social y ello se traduce en cambios en los patrones de consentimiento: de la conformidad de acuerdo a la costumbre a la obediencia justificada por códigos morales legalizados pero basados en justificaciones "trascendentes" (religiosas), a la participación regulada por leyes neutrales de propiedad que especifican derechos y un tratamiento igual. Toda fase tiene su propia concepción de la igualdad: si en la etapa tradicional la igualdad estaba dada por la igualdad de status delante de una autoridad superior, en la etapa "moderna" el autor destaca que prevalecen "teorías de la igual protección que definen qué diferencias en el tratamiento están moralmente justificadas.." La cuarta y última parte cambia el eje conceptual del consentimiento desplazándose hacia uno de consideración ética? La obligación moral es más extensiva que la ley, involucrando distintivos "afectivos", propios de la sensibilidad moral: compasión, caridad, piedad y generosidad: las diferencias entre moralidad y ley comienzan a disminuir.

Si bien hoy puede estarse asistiendo a una fase en que, como señala el autor "los niveles y ofertas de energía son uniformemente altos y abundantes" y se va evolucionando hacia

una idea de derechos como responsabilidades mutua e igualmente compartidas, con alta reversibilidad de derechos y obligaciones", lo cierto es que la "segmentación" no apenas del mundo físico sino del mundo normativo impide cualquier universalización sencilla del futuro de nuestras ideologías del consentimiento.

Universalización de la ética? Neokantismo? Imperativos éticos vueltos imperativos sistémicos? Realización del reino de la convicción moral? Si la igualdad es alguna cosa (y la imparcialidad también) los sentimientos morales (la sensibilidad moral) juegan un papel importante.

"People live in imperfect worlds. How social cooperation is to be effected, and how the burdens and benefits of social life are to be distributed, are the conceptual problems at the heart of compliance ideologies. These problems, however, can never be solved by a structure of meaning alone, by greater abstraction that given increasing coherence to the elements involved -because issues of cooperation and burden sharing also involve feelings. Fairness in relationships is as much an emotional as it is a cognitive issue. We must now turn, therefore, to a consideration of the moral component that is also part of the conceptual framewrk of compliance ideologies. For as Albert Einstein once note, in the last analysis all human values rest on morality"

3.4. La vuelta al civismo: la comunidad moral

Una discusión sobre el papel de la cultura política y la retomada de la discusión de la "comunidad cívica" pero en la clave de la cuarta etapa wilsoniana de la "comunidad moral", puede encontrarse en un trabajo muy reciente llevado a cabo por Putnam et al: "Making democracy work"

La nueva discusión ha versado sobre nuevos patrones de racionalidad, extendiendo la discusión sobre institución a teorías de juegos enfatizando los roles y rutinas institucionales, los símbolos y los deberes.

El estudio recupera el peso de los "factores socioculturales" (a los que diferencia de los institucionales y socioeconómicos) remitiendo tanto a la tradición "platónica" de que los gobiernos varían de acuerdo a las disposiciones de sus ciudadanos, como a la tradición tocquevilliana de estudio de la conexión entre "mores" de la sociedad y prácticas políticas y llegando finalmente a los "hábitos del corazón", como esenciales para la efectividad de las instituciones democráticas.

Esta es la retomada de la tradición "civilista": son los lazos morales los que importan para la democracia. Al mismo

tiempo, esto se relaciona con las consecuencias a que llega el autor de "compliance ideologies": estamos viviendo (aunque "segmentadamente") la etapa de la importancia de la moralidad que es la que coloca, con más fuerza el tema de la equidad: una moral de la consideración del otro ("care") y no de simple autonomía.

Putnam dirá: es la disputa entre la tradición republicana que viene de Maquiavelo y la "liberal" heredada del contractualismo. La "virtud cívica" es un "hábito de los corazones" y donde no existe, sólo los gobiernos de fuerza tienen algún resultado. La educación en la libertad (en esa libertad positiva de obedecer a lo que "autónomamente" hemos acordado) de la tradición republicana se opone a la tradición "liberal" de la "mínima ciudadanía". Mientras que los republicanos enfatizaron la comunidad y las obligaciones del ciudadano, los liberales enfatizaron el individualismo y los derechos individuales. Lejos de suponer una ciudadanía virtuosa e insuflada de espíritu público, la constitución de los EEUU, con sus "check and balances", fue designada precisamente para asegurar la democracia de los no virtuosos. Como guía para entender la democracia moderna, la "civildad republicana" s'est passé. Sin embargo, un nuevo "republicanismo teórico" ha sido formulado, retraduciendo la herencia griega y maquiaveliana en los fundadores americanos. Frente a esto, los defensores del individualismo liberal clásico argumentan que la noción de comunidad es un ideal peligroso y anacrónico. Putnam concluye: este debate informa la teoría democrática contemporánea: si el número de ciudadanos no virtuosos se incrementa significativamente, la habilidad de las sociedades liberales para funcionar exitosamente disminuirá, o todo es un problema de diseños institucionales adecuados?. En otras palabras: Ciudadanos virtuosos para una ciudad virtuosa o vicios públicos para virtudes públicas?¹

La más importante condición para la existencia de una comunidad cívica es la igualdad política (ciudadanía en al comunidad cívica supone derechos y obligaciones iguales para todos. Esta relación tiene relaciones horizontales de cooperación y reciprocidad y no verticales de autoridad y dependencia). Solidaridad, confianza y tolerancia son otros tantos atributos indispensables² y finalmente, existencia de estructuras sociales de cooperación³.

Perdiendo la confianza en la autodisciplina, la gente necesita recurrir a las fuerzas del orden y no tienen otro modo de resolver el dilema hobbesiano fundamental del orden público, por su falta de lazos horizontales de reciprocidad colectiva. En ausencia de solidaridad y auto-disciplina, la jerarquía y la fuerza proveen la única alternativa a la anaquía. Ironicamente, dirá Putnam, son los individualistas amoraes de las regiones menos cívicas que se encuentran a sí

mismos clamando por mayor fuerza en la implementación de la ley. Esto producirá un círculo círculo vicioso, ya que en las comunidades menos cívicas, aún un gobierno de mano dura está inhibido por el contexto social para lograr un buen desempeño institucional.

4. LA IGUALDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS ELITES

4.1. LA ELECCION DE LA PERSPECTIVA DE LAS ELITES

Como fuera visto en el análisis de las "ideologías del consentimiento", las proporciones desiguales de riqueza y control sobre las instituciones políticas, sociales y económicas, están sustentadas sobre la base de creencias. Como parte de las creencias que permiten esas "recompensas" diferenciales para las élites en función de justificaciones de rol, Wilson enfatizaba los "costos de transacción de organizar, mantener e implementar reglas" que hacen funcionar a las instituciones. Estos costos se verifican en la forma del consentimiento a reglas²⁴.

Cabe preguntarse (como fuera adelantado en el anterior capítulo) por qué hay una aceptación en general de las obligaciones para ser obedientes con aquéllos cuyo status es mayor?. Claramente no puede ser dicho que los subordinados consienten por el temor a la compulsión física. Hay algo más fuerte ahí y debe ser encontrado en las creencias morales que legitiman las diferencias de status y sostienen la solidaridad. Si "el poder precisa convencer" como decía J. Stuart Mill, cómo se produce el consentimiento desde el punto de vista cognitivo?²⁵. Por un lado, las orientaciones cognitivas compartidas sientan las bases de los sentimientos de identidad y pertenencia, al tiempo que el deseo de tener un mundo ordenado y el interés racional de "reducir los costos de las transacciones" orientan "afectivamente" la obediencia a reglas.

En lo que nos interesa, las "ideologías del consentimiento" generan un sentido de justicia que conecta valores con instituciones, define los intereses apropiados de individuos y de comunidades, especifica el territorio de la ley y del desvío, especifica sanciones y recompensas, y provee de racionalizaciones para el éxito y el fracaso de los emprendimientos individuales.

Por supuesto que estas ideologías están sujetas a recambio y a crítica: todas las ideologías "igualitaristas" (incluyendo, claro está, el desafío de las izquierdas) son formas de cuestionamiento de las desigualdades que están en el origen de las diferencias entre élites y el resto. Pero aún cuando estas perspectivas de crítica estén en abierto, la forma en que los valores influyen la distribución de recursos, galvanizan las ideologías del consentimiento como "parte de la realidad", lo que vuelve su cuestionamiento -y transformación- complejos.

Los valores informan la conducta política y económica de los individuos: más aún, los valores son instrumentales en moldear las políticas públicas que darán efecto práctico a las creencias políticas. Así como muchos autores afirmaron que las perspectivas de la democracia dependen de una

"commitment" de las élites a su respecto. Las políticas que enfrentan el tema de la equidad dependen en parte de la forma en que es conceptualizada por los líderes y del balance que éstos realizan entre las distintas dimensiones de la igualdad⁹⁶. Al mismo tiempo, la visión de los líderes es importante porque ellos son los que "fijan" la "agenda setting": "Leaders provide a middle level of discourse between the abstract analyses of scholars and the day-to-day concerns of citizens. Their views define the substance of policy disputes over these issues"⁹⁷

Nuestro interés en este trabajo fue ver cómo las élites (caracterizadas por su capacidad de influencia en la formación de la "agenda setting") perciben las distintas dimensiones de la igualdad, qué posiciones toman al respecto y cuáles sienten que son los aspectos más relevantes del tema. Focalizamos en los líderes porque ellos son los que en buena medida definen el contenido y los límites del debate político sobre la igualdad y focalizamos al mismo tiempo en "percepciones" y "evaluaciones", partiendo de la hipótesis de que existen invasiones continuas y recíprocas entre los niveles "factual" y "normativo"⁹⁸.

Los estudios muestran congruencia⁹⁹ entre las actitudes hacia la equidad en cada nación y la situación de la igualdad en cada nación. En efecto, el reforzamiento de "ideologías" y "realidad de la desigualdad" aparece especialmente resaltado en los estudios comparados, que muestran el peso de las configuraciones creadas por diferencias entre grupos de élite dentro de cada nación (donde cuentan especialmente las relaciones capital-trabajo, los partidos políticos de izquierda y el papel más o menos interventor del Estado), en la estructura del conflicto sobre la igualdad.

4.2. IGUALDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA

Como fuera visto más arriba, todas las "culturas" exhiben creencias acerca de la igualdad, pero la gente no evalúa todos los bienes con los mismos criterios distributivos. Eso hace a las diferencias entre igualdad política e igualdad económica.

Igualdad económica e igualdad política se han concebido como conflictivas en direcciones que atañen en general a las relaciones entre política y economía y específicamente a la noción de Estado de bienestar, que como ninguna otra, "politicizó la economía" y colocó, de un modo sin precedentes, el tema de la igualdad en la agenda de las democracias occidentales¹⁰⁰:

Los argumentos básicamente giran en torno a tres raciocinios:

a) Asegurar igualdad económica, en un sentido diferente al de "igualdad de oportunidades" exige intervención en el intercambio libre de bienes entre los hombres. Esta intervención estará asegurada por el Estado (dada la hipótesis contractualista de que se precisa un "locus de autoridad" fuera del intercambio que lo garantice) y ello generará desigualdad política entre el poder del Estado y el poder de los ciudadanos. Cercenará la libertad "liberal" (la que asegura la existencia de mercado y la que limita la intervención del Estado) y lesionará la igualdad de oportunidades, que genera el resultado "perverso" del resultado desigual.

b) La existencia de jeraquías económicas, en el nivel real e ideal, erosiona la igualdad de resultados en la esfera política: la desigualdad económica desafía la igualdad política, ya que ella proporciona a algunos grupos o ciudadanos recursos desproporcionados de lo habitualmente necesarios para la acción política efectiva. Más aún, el ideal de la desigualdad económica legitima el uso político de los recursos económicos: el poder político también se transforma en poder económico.

c) Asegurar igualdad política desafía la desigualdad económica porque los grupos en situación desfavorecida, demandarán al Estado para cambiar la situación: las demandas igualitarias llevarán a políticas "redistributivas". En dirección contradictoria trabajarán las disparidades continuas en la esfera económica, en orden de desorganizar las posibilidades de presión de los más desfavorecidos.

4.2.1. Igualdad política

Qué es la igualdad política? "Un hombre, un voto", asegura la igualdad política? La extensión universal del sufragio es la medida por excelencia de la igualdad política?

Adoptaremos la definición de "estratificación política" como referida a las "diferencias en el monto de influencia o poder ejercido por individuos o grupos, sobre las políticas gubernamentales"¹⁰¹

Igualdad política y económica son asimétricas también en sus definiciones y medidas. Así como existen muchas medidas sobre la distribución del ingreso que permiten la comparación entre naciones, no existen medidas paralelas de lo que es influencia política, o participación política. Al mismo tiempo, la desigualdad política no es apenas una relación entre "individuos" sino entre ciudadanos y Estado, lo que multiplica las arenas desde las cuales debe verse la igualdad.

La noción de "influencia política" permite al mismo

tiempo medir la relación entre las diferencias de poder entre personas y la capacidad de presión sobre el gobierno. Ultimamente, lo que informa al debate es la mayor o menor "autonomía" de los órganos decisorios respecto a los poderes constituidos: el debate se centra en los defensores de la democracia concebida como el sistema constitucional representativo y sus críticos (fundamentalmente marxismo y elitismo) en lo que respecta a la "autonomía del Estado" o "neutralidad" del Estado⁹².

La medición de la "influencia política", sin embargo, adolece de un problema: es indirecta. Es la evaluación que hacen las personas del poder que tienen y del que tienen los otros, y la comparación con el poder que "deberían" tener ellos y sus pares. Por consiguiente, el análisis no es uno acerca de la "realidad" de la influencia política en las tres naciones, sino uno sobre las percepciones de la estructura de influencia entre distintos grupos de élites y sus creencias acerca de lo que debería ser hecho. Las percepciones son importantes ya que estos actores son claves: sus creencias sobre lo real y lo ideal en relación a la estratificación tiene consecuencias reales. La disparidad entre las percepciones de los grupos sobre la existencia de desigualdad política y sus valores sobre cómo la influencia política debe ser distribuida informa los deseos de transformar la jerarquía de influencias⁹³.

Al mismo tiempo, en un contexto altamente individualista como el de "un hombre, un voto", propio de la democracia constitucional, la medida "influencia política" es una medida que opera con grupos: en nuestro caso, élites⁹⁴.

Dos principios operan aquí y vale la pena tener en cuenta a este respecto, los resultados del caso americano: el primer principio indica que las percepciones de influencia tienen una relación directa con la "actitud" hacia el sistema político, un segundo principio es que aquéllos que tienen más poder, no exhiben una percepción adecuada a su estatus. Se resalta la diferencia entre cómo son vistos y cómo ellos se autoperciben.

Como regla general, todos ven su propia influencia como menor a la percibida por los otros que los evalúan. Esta minimización de la propia influencia es más fuerte entre empresarios, sindicalistas, farmers, negros y feministas, en el caso americano.⁹⁵ En cuanto a la influencia "deseada", cada grupo de líderes se eligió a sí mismo para el tope de influencia.

Las conclusiones son alentadoras en términos de las prescripciones "idealizadas": "la influencia sería por lejos más igualitaria si los grupos pudieran cambiar la jerarquía de influencia de acuerdo a sus deseos. El nivel ideal de influencia es aproximadamente el mismo para todos los grupos, mientras que existe una amplia variación entre los niveles

actuales de influencia. Si cada grupo pudiera elegir su propia posición, la influencia estaría mucho mejor distribuida que en la situación que cada grupo cree que actualmente existe", señala el trabajo⁹⁸.

El problema es que al mismo tiempo que cada grupo tiende a "igualar" las influencias, quiere tener más influencia de la que tiene. En un contexto de "diagnósticos" muy diferentes sobre la influencia real evaluada (los grupos perciben de forma diferente la distribución de influencia), la perspectiva es conflictiva. Como consecuencia, cada grupo adopta una posición que aparece como "justa" desde su propia perspectiva, pero "injusta" desde la perspectiva de los otros.

El estudio comparado entre países (Suecia, Japón, EEUU) agrega otras regularidades en las medidas de influencia: una básica tiene que ver con el alto grado de influencia asociado a los medios masivos de comunicación en cada país: el control de la información, la habilidad para apelar a la gente basándose en ideas generales de lo que es justo y de lo que es equivocado y la habilidad para poner al gobierno bajo una luz positiva o negativa, son elementos claves de esta influencia, señala el estudio. Junto con los medios masivos de comunicación, el empresariado también está en el tope de la jerarquía⁹⁷. Lo que el estudio llama los "challenged groups" (que nuclea movimientos raciales, feministas, etc.) puntúan bajo en la escala de influencia.

En todos los países, empresarios, burocracia y partidos políticos, constituyen, después de los medios masivos de comunicación (la institución singular más influyente) el conjunto de instituciones más influyentes. Sin embargo, aunque hay consenso sobre cuál es la coalición dominante, no hay consenso sobre las posiciones de estos tres grupos: los grupos "establecidos" (burocracia, empresariado, sindicalismo) ubican a los burócratas junto con los partidos mientras que los grupos de oposición ponen a los burócratas arriba de los partidos políticos en influencia, lo que sugiere que los "outsiders" tienden a ver un estado más burocráticamente controlado, mientras que los "insiders" ven la burocracia como más subordinada a los partidos políticos.

El sindicalismo y sus aliados puntúan su propia posición como débil y la de los empresarios como fuerte, mientras que el empresariado y sus aliados políticos, hacen exactamente lo mismo, pero claro está en sentido inverso. Los partidos de izquierda también son más sensibles al poder de los empresarios, y al mismo tiempo son más sensibles al poder del sindicalismo que los propios sindicalistas¹⁰⁰.

Los líderes de los partidos ven a aquéllos que están en la otra punta del espectro político como más influyentes que aquéllos aliados con ellos: los partidos de izquierda ven a los empresarios como más influyentes que los conservadores, y viceversa con el sindicalismo. Al mismo tiempo, los líderes

de los partidos ven a sus propios aliados como más influyentes que lo que éstos se autoperciben.

¿Cada grupo se ve a sí mismo como menos influyente de como los otros lo ven? El estudio utiliza otros "jueces" para evaluar la influencia "real": los resultados indican una tendencia en dirección a la negación de la influencia: los grupos que se ven a sí mismos como menos influyentes que otros son los que tienen buenos canales de acceso al gobierno a través de partidos o canales burocráticos.

En cada una de las tres naciones, una de las principales polaridades es la que se da entre capital y trabajo: están opuestos en las actitudes hacia la igualdad económica y se alían con partidos distintos. Todos los grupos creen que los empresarios tienen mucha influencia: sólo los empresarios mismos creen que su influencia es menor que la que los demás perciben y lo mismo sucede con el sindicalismo.

Por último, vale la pena anotar que el estudio entre países verifica dos escenarios, en términos del impacto de los gobiernos sobre la posición relativa de los grupos. En un primer escenario, la distribución de la influencia de los grupos en una sociedad es independiente del gobierno que tenga. Esto hace que los cambios en los gobiernos hagan poca diferencia en las posiciones relativas de los actores: ocurre cuando las políticas se hacen fuera de la competencia partidaria. La alternancia partidaria hará poca diferencia si los recursos para la influencia política son independientes del resultado electoral. En un segundo escenario, las posiciones influyentes son altamente contingentes en quién controla el gobierno. Así como el gobierno cambia, cambia la influencia relativa de los grupos. Una sentencia más en la dirección de la relación política entre la política partidaria, el pluralismo y la democracia. En otras palabras: cuanto mayor el peso de la mediación política, más la competencia entre partidos determinará el peso "real" de la influencia de distintos grupos. Volveremos a esto en la comparación entre modelos de "governabilidad" y modelos propiamente "políticos".

4.2.2. Igualdad económica

Las medidas de "igualdad económica" han sido muy tratadas en la literatura sobre distribución del ingreso, pobreza, bienestar, políticas públicas, etc., y no nos extenderemos en ellas, salvo para poner de relieve que existen, en el ámbito de la economía, un conjunto de medidas "estandarizadas" para dar cuenta de la mayor o menor desigualdad en el acceso a bienes y servicios en los distintos países y aún entre países¹⁰⁹, de las que la ciencia política carece para "standarizar" su equivalente: la igualdad política.

Otra cosa a anotar es que las medidas de desigualdad incluyen no sólo la distribución del ingreso y la posibilidad de acceso a bienes (necesidades básicas satisfechas, nivel de vida), sino la participación del Estado en el gasto. Así, entre los indicadores de igualdad de ingreso se encuentran los indicadores de "concentración" del ingreso, el gasto en programas de seguridad social como porcentaje del Producto Bruto Interno, las diferencias entre distribuciones "progresivas" o "regresivas" del ingreso y los gastos de gobierno como transferencias de ingreso.

En esta dirección, los estudios sobre élites muestran que el gobierno puede ser convocado a para reforzar la igualdad de oportunidades, removiendo barreras discriminatorias artificiales, pero la igualdad "de condición", requiere una intervención gubernamental más positiva¹⁰. Al mismo tiempo, el argumento según el cual la desigualdad es incorporada, mediante influencia política dispar, al interior del gobierno, podría "frenar" los impulsos distributivos.

Volviendo a tema inicial, aunque sea discutible la inevitabilidad de las consecuencias "redistributivas" de la democracia, lo cierto es que el Estado de Bienestar colocó el tema de la igualdad en la agenda de un modo imprecedented: "Equality is everywhere on the agenda...The major role that the modern welfare state plays in allocating benefits puts the issue of equality at the center of politics everywhere"¹¹

Al mismo tiempo, la "politización" de la economía supuso que la sociedad (en el estado de bienestar) se organizara para asumir la responsabilidad colectiva por la provisión de servicios que permitieran remover los efectos de la enfermedad, el desempleo, la pobreza, etc¹². El argumento de la "economía del bienestar" sostiene que, si la economía de mercado queda librada a sus propios mecanismos, producirá enormes desigualdades al paso que aquéllos peor colocados en la estratificación resultante, carecerían también de recursos para hacer sus demandas efectivas¹³. El estado de bienestar "redistributivo" intenta también incrementar la libertad de los que están peor a los efectos de "rectificar" las injusticias en la distribución que el mercado crea. El incremento en la libertad y la capacidad de influencia de los más desfavorecidos va de la mano, en la práctica, con políticas de integración social a través de la universalización de servicios básicos de salud, educación, y de la incorporación al mercado de empleo: formas de "extensión de la ciudadanía social" que contribuyan al ejercicio de la "ciudadanía política".

Hayek ha contestado a ésto tanto argumentando que no hay equivalencia entre una ubicación desfavorecida en el mercado y la falta de "voz" política. Esto va de la mano con lo que es la concepción de una sociedad "piural": en ella, la gente no podría acordar sobre una distribución justa de los

recursos¹¹⁴. En consecuencia, el estado impondría una visión de justicia y no trataría a los ciudadanos como iguales. Finalmente, las políticas de bienestar descansan en un programa ilimitado: liberar a la sociedad de la necesidad y el riesgo.

En lo que respecta aquí, nos interesa analizar las diferentes "dimensiones" que pueden rastrearse en términos de la igualdad económica. En segundo lugar, nos interesa presentar los factores más importantes puestos de relieve en los distintos estudios, como intervinientes en las configuraciones de las estructuras de desigualdad de los distintos países.

a) Las dimensiones de la desigualdad: el análisis del caso japonés, sueco y americano

Los científicos sociales han estado mucho tiempo preocupados con el concepto de "issue constraint", definido como el grado en que las visiones de los individuos sobre un tema son consistentes con sus visiones sobre otros temas que parecen a él relacionados¹¹⁵. Los estudios han mostrado, asimismo, diferentes niveles de consistencia a nivel de élites y de opinión pública: la inconsistencia a nivel del público es mayor que a nivel de las élites dado que la coherencia de visiones se incrementa cuando uno va desde los menos educados a los más educados y de aquéllos menos involucrados en políticas a aquéllos más involucrados: dos características que hacen a las élites (educación e involucramiento)¹¹⁶. Por otro lado, es autoevidente que las élites políticas operan con ideologías más elaboradas, coherentes y mejor articuladas que la mayoría de los ciudadanos ordinarios.

La asunción de que esas actitudes tienen una estructura coherente en relación con la equidad es crucial al significado del estudio. La estructura de esas actitudes puede ser multidimensional o unidimensional.

Qué categorías o dimensiones son más importantes en moldear las actitudes hacia la igualdad?

La búsqueda de las dimensiones "subyacentes" sirve a varios propósitos. El primero es mostrar que las actitudes ante la igualdad de las élites está de hecho estructurada en modos predecibles y significativos. El segundo es mostrar que la misma estructura general es compartida por otras lideranzas. El tercero y último, es hacer posible la reorganización de muchos asuntos específicos en un número manejable de medidas sumarias que ayudarán a comparar las posiciones de los grupos de élites (EA, 92)

Las cuestiones involucradas en la definición de los issues de la equidad pueden resumirse en: a) tienen las actitudes de los entrevistados una estructura bien definida y consistente conceptualmente? b) cuáles son las dimensiones

que organizan el dominio de la igualdad? c) cuánto los diferentes grupos comparten la estructura de actitudes?

La pregunta es: Hay un lenguaje común de la equidad? O, en otras palabras, responden diferentes élites a los temas de la equidad en términos de las mismas dimensiones subyacentes?

El análisis de los resultados de los estudios comparados muestra distintas dimensiones de la igualdad, a nivel de debate sobre igualdad económica:

Una primera distinción que vale la pena hacer acá es la de actitudes individuales y grupales: las actitudes de los individuos hacia la igualdad están estructuradas más por el grupo de élite al que pertenecen que por las características demográficas. En otras palabras, los líderes son significativos como actores políticos y como individuos y representativos de segmentos de la sociedad que tienen posiciones distintivas en términos de la igualdad. Si las posiciones distintivas de los líderes en los diferentes grupos están relacionadas con sus roles institucionales, "los conflictos potenciales sobre la igualdad deben ser entendidos como siendo estructurados por los varios sectores de la sociedad reflejados en estos grupos líderes"¹¹⁷.

De cualquier manera, algunas diferencias en términos de características demográficas importan: el status se relaciona diferencialmente con las dimensiones económicas y sociales de la equidad. Cuanto más alto el ingreso, más conservador se vuelven los individuos en términos de los temas económicos, pero no se verifica el mismo impacto del ingreso en los temas sociales. Tampoco la educación parece tener efecto sobre las actitudes hacia la igualdad desde el punto de vista económico. Pero ambas, ingreso y educación, tienen impacto en la "liberalidad" de las concepciones sociales¹¹⁸ económicas.

Una segunda distinción, muy importante dado que todo el mundo acuerda en el valor dominante de la equidad, son las prioridades de la equidad como issue y las prioridades dentro de las distintas medidas de la equidad.

Los grupos "de interés" tendrán prioridades relativas a su propia posición: los grupos económicamente orientados privilegiarán el tema de las prioridades económicas, el sindicalismo el del empleo, las élites de los medios masivos de comunicación el de la libertad de expresión, las feministas el de la igualdad de género y los negros el de la igualdad racial¹¹⁹. Esto vuelve crucial la posición de los partidos políticos como intermediante la posición de estos grupos económicos que defienden sus intereses. En la mayor parte de las naciones democráticas, los partidos son los principales instrumentos en la lucha política por la equidad, en parte porque están en el medio entre intereses particulares e intereses difusos (Olson dirá "parties are good because their encompassed interest representation"¹²⁰). Al mismo tiempo, la importancia de los partidos y sus

posiciones sobre la equidad también viene dada por su impacto en la formulación de la agenda pública.

Un resultado del caso americano muestra que la variación en el tiempo de las "ideologías de la equidad" de los partidos es más debida a las propias élites que a los cambios en las coaliciones de intereses que representan¹²¹, con no menores consecuencias en la formulación de la agenda pública. En este caso específico, en la mayor parte de los temas de la igualdad, los representantes de los dos partidos, demócratas y republicanos exhiben fuertes diferencias de actitud que no pueden ser adjudicadas a diferencias en sus electorados: los líderes exhiben visiones más extremas que las de sus seguidores y exhiben diferencias internas (poco "simpáticas" para sus bases). Demócratas y republicanos, dice el estudio, no son apenas diferentes en función de sus representaciones: son diferentes "clases de gente".

El estudio sobre las élites partidarias en EEUU muestra que la función de los partidos al organizar los temas de la agenda, es al mismo tiempo polarizar y mediatizar. Desde el punto de vista del público en general, los partidos colocan alternativas bastante claras (los líderes democráticos apuntan a proveer alternativas en todos los temas, mientras que los republicanos se concentran en la esfera económica), pero se oponen uno a otro ofreciendo posiciones políticas alternativas (esta es una función ideológica necesaria para preservar la lealtad de los militantes y a mantener las organizaciones). Al mismo tiempo, ambos enfatizan los temas incontroversos e indivisibles para competir por votos (esta es la función coalicional, necesaria a los efectos de los roles electorales). Como consecuencia, se verifica una tensión constante entre estos roles competitivos: entre las necesidades organizacionales de los partidos de oponerse unos a otros ideológicamente y las electorales de atraer un largo público.

b) Dimensiones de las políticas redistributivas

Cómo y en qué medida puede el Estado intervenir en sentido redistributivo? Varias alternativas son posibles en términos de políticas públicas para reducir la desigualdad:

1. Pueden aumentar las cargas impositivas sobre los sectores en mejor situación económica, para ayudar a los más desfavorecidos.
2. El gobierno puede buscar activamente reducir el gap de ingreso entre ricos y pobres a través de programas sociales¹²²
3. Finalmente, puede estatuirse un límite a la ganancia individual.

La encuesta a las élites americanas ¹²³ (se incluyeron preguntas sobre las políticas 1. y 2. en opinión pública): mostró que las actitudes hacia la acción gubernamental para distribuir el ingreso reflejan el modo en el cual el tema de

la equidad aparece en la agenda política. Los resultados indican que: a) las políticas moderadas de redistribución dividen a los líderes: de un lado hay una oposición conservadora importante a los esfuerzos redistributivos, centrada en la comunidad empresarial y los republicanos y compartida en alguna medida por productores agrarios y votantes republicanos. Feministas, líderes negros y demócratas, se inclinaron por la posición contraria, mientras que los sindicalistas apoyan, pero en menor medida. El conflicto sugiere la existencia de una continua presión por políticas gubernamentales redistributivas, resistido por empresarios y republicanos; b) De cualquier manera, el "commitment" por redistribución, tiene sus límites: aún entre aquéllos grupos más convencidos de que el gobierno debe tener algún rol redistributivo, hay poca adhesión a políticas que estipulen el máximo que los individuos pueden ganar; c) las visiones de los líderes y del público hacia la redistribución gubernamental del ingreso es paralela con actitudes más generales: todas las élites adoptan el ideal de la igualdad de oportunidades como opuesto al de la igualdad de resultados. Esta posición filosófica es consistente con la oposición al "techo de ingreso"; d) Las élites manifiestan desacuerdos en su percepción de cuánto el sistema económica provee iguales oportunidades. Los más conservadores piensan que sí lo hace y que los pobres tienen la culpa por lo que les pasa, mientras los más liberales sienten que el sistema es la causa de la pobreza; e) Los líderes americanos tanto de izquierda como de derecha comparten la opinión de que los individuos pueden diferenciarse en sus resultados debido a sus propias fallas.

En cuanto a Japón y a Suecia, en función a los datos "estructurales" encontrados entre los países, era esperable encontrar mayor apoyo a la redistribución en Suecia y Japón, dadas sus creencias menos individualistas y más orientadas grupalmente, así como un mayor apoyo a la igualdad de resultados, permitida por una mayor fuerza de los gobiernos centrales. Pero Japón y Suecia eligieron rutas políticas diferentes en lo que se refiere al apoyo gubernamental a la equidad, diferencias básicamente políticas, dada la presencia del sindicalismo en Suecia (y su capacidad organizativa) y el éxito de la alianza sindicalismo-socialismo para alcanzar igualdad de resultados. El bienestar "social" tuvo además características "universalizantes" excediendo la mera "compensación por las desigualdades" a los grupos más desfavorecidos.

Japón, liderado por la alianza conservadora-empresarial con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, promovió más tardíamente las medidas de bienestar social que fueron extendiéndose lentamente: el énfasis estvo colocado en las funciones de "bienestar" de la familia, la comunidad y la empresa privada.

Las dimensiones para el caso japonés revelan cinco ejes básicos: actitudes hacia el welfare, hacia la redistribución radical, hacia los inmigrantes y hacia el género. El caso sueco revela también cinco dimensiones: actitudes hacia el welfare, actitudes hacia una redistribución radical y socialismo, actitudes hacia la reforma social, actitudes hacia el género y actitudes hacia los inmigrantes. El caso americano, por su parte, distingue actitudes hacia el welfare, hacia el género, hacia la redistribución radical, hacia la cuta, hacia la raza, y hacia las causas de la desigualdad.

La dimensión "welfare" tiene que ver con la responsabilidad del gobierno para intervenir para modificar las consecuencias del mercado para el bienestar individual.

La dimensión "redistribución" refiere a las políticas de gobierno en relación a la igualdad económica y difiere de los factores previos en que las variables asociadas con él están vinculadas a políticas redistributivas más radicales. En cada una de las tres naciones hay tres cuestiones similares que tienen que ver primariamente con este factor. Una refiere al límite máximo de ingreso impuesto por el gobierno, otra a la deseabilidad de diferencias de ingreso según habilidades y el tercero a la preferencia por equidad de resultados sobre igualdad de oportunidades. Cada uno de esos ítems coloca una elección distinta entre igualdad de oportunidades e igualdad de condición.

Muchos ítems que aparecen en la dimensión "redistribución radical" en Suecia aparecen en la dimensión welfare en Japón y en EEUU. Estos son ítems que tienen que ver con la justicia del sistema capitalista: favorecen las leyes a los ricos, es la pobreza la culpa del sistema o de los individuos y, en EEUU, es el capitalismo justo con los trabajadores?

Esta relación entre los ítems relativos a la "justicia" del mercado y a la redistribución, se espera en sociedades con Estados de bienestar bien establecidos, apoyados por un fuerte consenso entre los grupos de élite. Dependiendo de cuánto consideremos al sistema de mercado como justo, apoyaremos las garantías básicas del welfare state. Diferencias en cómo el sistema de mercado es un mecanismo justo de asignación, implican diferencias en la búsqueda de remedios más radicales.

Finalmente, lo importante es que los líderes de los tres países organizan sus visiones de la igualdad usando la distinción entre servicios sociales básicos de welfare y programas de redistribución del ingreso más radicales.

En síntesis, las variables de equidad parecen exhibir una estructura muy significativa que muestra una similitud muy grande entre naciones y entre grupos de élite. En cada

nación encontramos una distinción entre los temas relativos a la distribución a través de los programas gubernamentales de bienestar y una redistribución "radical" del ingreso. El resto de los factores se organizan en torno a la desigualdad de género y a la igualdad para las minorías desaventajadas.

Entre las diferencia entre las actitudes de los grupos a nivel de los países, se anotan: a) ciertos grupos tienden a aparecer -consistentemente en todos los países- en la izquierda o derecha de todas las escalas: en todas las naciones hay una polaridad entre sindicalismo y partidos de izquierda en el lado izquierdo de la escala y los empresarios y los partidos conservadores en la derecha. En los temas económicos asociados a la dimensión "estado de bienestar" esta polaridad se ve más clara; b) en cada una de las naciones un conjunto de grupos adicionales también aparece en la izquierda -más a la izquierda que el sindicalismo y la izquierda política, en asuntos no-económicos (como las feministas en EEUU)²⁴; c) el lado derecho de la escala exhibe un grupo distintivo de élite en cada nación: los líderes del partido conservador, los líderes empresariales y los líderes de las organizaciones de productores rurales; d) finalmente, también el centro exhibe una población similar entre naciones: en cada uno de las naciones los intelectuales tienden a caer más hacia el centro en las escalas de actitud que la media de la gente.

Esta similitud general entre naciones y entre temas, podría sugerir que aunque la igualdad tiene muchas subdimensiones, en su núcleo central sólo existe una dimensión csubyacente: si uno es igualitario en un sentido, es muy probable que lo sea en otros. Sin embargo, se verifica una cierta asimetría en la similitud de las dimensiones de la igualdad. Hay grupos cuyas posiciones en las escalas de igualdad difieren de dimensión a dimensión. Más importante, está variación es bastante similar entre naciones. La principal variación entre dimensiones de la igualdad se da entre posiciones en los sindicatos y entre los productores rurales. El sindicalismo y las organizaciones rurales están más a la izquierda en cuestiones económicas que en cuestiones no económicas: si el sindicalismo es usualmente la vanguardia igualitaria en la esfera económica es al mismo tiempo bastante ambivalente hacia la igualdad de mujeres y de minorías. Los líderes de las asociaciones de productores rurales exhiben posiciones similares: más hacia la izquierda en los temas económicos que en los no económicos, aunque sus posiciones en ambos estén bastante más a la derecha que el sindicalismo.

Al mismo tiempo, de la comparación de estos resultados en todas las naciones, emerge con claridad los conflictos asociados con la multidimensionalidad de la igualdad: Por ejemplo, cuando la igualdad es considerada desde el punto de

vista económico, los líderes sindicales y en menor grado, los líderes rurales, representan grupos que se consideran a sí mismos desaventajados y prefieren más igualdad. Cuando se trata de igualdad en los aspectos no-económicos, estos grupos representan valores más tradicionales y toman posiciones menos igualitarias. La multidimensionalidad de la igualdad tiene consecuencia en términos de las diferentes coaliciones que puedan ser formadas en relación a los distintos aspectos de la igualdad, dependiendo de la intensidad del apoyo que diferentes grupos darán a distintas posiciones: grupos igualitarios no necesariamente tendrán intereses o valores en común y, más aún, podrán encontrarse en situación de fuerte conflicto, porque les competen diferentes formas de igualdad¹²⁵.

Existen importantes similaridad en la posición de grupos en todas las naciones: conservadores y empresarios siempre se asocian en todas las naciones y en todas las dimensiones (republicanos y empresariado en EEUU, conservadores y empresarios en Suecia, demócratas liberales en Japón). Del lado izquierdo, encontramos a los socialdemócratas y a los partidos de izquierda más o menos lejos o cerca de sus "bases sindicales" (en Suecia, los líderes socialdemócratas nunca están lejos de sus bases sindicales, mientras que en Japón y EEUU, en contraste, los partidos de izquierda están bastante distanciados del sindicalismo en las dimensiones no-económicas).

En síntesis: los estudios verifican la existencia de una estructura relativamente definida de actitudes hacia la igualdad, similar entre naciones: la distinción entre políticas de welfare y políticas redistributivistas más radicales, la distinción entre igualdad económica e igualdad basada en status minoritarios de género o adscriptivos, son un testimonio de ello.

c) Relación entre rol del Estado y resultados igualitarios

La comparación de los casos japonés, sueco y americano, tuvo la intención de reconstruir las modalidades en que varía el grado de intervención gubernamental para aumentar la igualdad y el grado en el que la igualdad es alcanzada.

Por muchas medidas internacionales, Suecia está a la vanguardia de las naciones en Welfare State: es la nación en la cual las políticas de gobierno juegan el mayor rol en la distribución del ingreso. La importancia del partido Socialdemócrata debe ser subrayada en este contexto. En la misma comparación internacional, EEUU está cerca del fin de la escala. Su "welfare state" vino tarde y está poco desarrollado, la fuerza redistributiva de las políticas del gobierno es escasa y nunca tuvo un movimiento socialista fuerte que forzara por esa redistribución. Por su lado, Japón

presenta una combinación curiosa de las otras dos naciones. Un partido conservador aliado al empresariado y los sectores tradicionales, ha conducido el poder por mucho años, lo que impactó negativamente sobre la consolidación de un estado de bienestar. Pero a diferencia de EEUU, Japon tiene una oposición socialista, aunque no ha compartido el poder del gobierno. Como resultado, Japon puntea relativamente bajo en el desarrollo de su estado de bienestar y también en intervención "redistributivista" del estado.

Comparadas las tres naciones en términos del grado de igualdad de ingreso, Japon está más cerca de Suecia que de EEUU. Pero si la distribución del ingreso es más igualitaria en Japon, esto no es consecuencia de políticas públicas.

Dentro de las explicaciones "clásicas" sobre el grado de igualdad alcanzada por los países, algunos han argumentado que el nivel de igualdad de ingreso depende de los niveles de riqueza y crecimiento económico, que es lo que hace a las sociedades más capaces para enfrentar el problema de la redistribución. Sin embargo, innúmeros casos "igualdad" sin "desarrollo económico" (de los que el Uruguay es un ejemplo menor) funcionan como enunciados "contrafácticos" a esta pretensión explicativa. Por supuesto, también son ejemplos "contrafácticos" los altos niveles de desarrollo económico que se verifican en algunos países sin que ello redunde en el aumento de la igualdad (de los que Brasil es otro ejemplo).

Otros argumentos enfatizan la importancia de los factores políticos. "Los principales factores políticos parecen asociados no con el grado de participación democrática per se sino con el grado en que la izquierda o un partido socialista han tenido control del gobierno"¹²⁸, señalan los estudios.

El grado de intervención gubernamental no parece la "condición suficiente" ya que si bien el caso sueco es uno de alta desigualdad inicial, que fue sustancialmente reducida por impuestos y transferencias, siendo atribuible esta reducción a la intervención gubernamental, en EEUU y en Japon, la intervención gubernamental no redundó en una alteración sustancial de las desigualdades de ingreso.

En suma, la intervención del Estado en aras de reducir la desigualdad no es una condición aparentemente "suficiente" para asegurar una mayor igualdad de resultados.

Japon y Suecia son similares en resultados igualitarios: el ingreso está distribuido de manera relativamente equitativa, al menos en comparación con EEUU. Estas naciones son políticamente similares en el bajo nivel de estratificación política a lo largo de la escala económica así como en la existencia de inhibiciones más fuertes (relativamente a USA) contra el uso de recursos económicos para la política. Aún así, estas naciones difieren en dos

cosas cruciales: en Japón no existe un movimiento socialista fuerte y políticas gubernamentales redistributivas tampoco. En Suecia, el acceso político a los desaventajados deriva de la movilización de las clases trabajadoras a través de partidos socialistas fuertes y sindicatos organizados. Esta movilización es la que presiona por el uso de instrumentos redistributivos de ingreso que favorezcan la situación de los más desfavorecidos.

Finalmente, vale la pena resaltar que el caso americano "se presenta a sí mismo" como un caso de combinación de igualdad política y desigualdad económica: el "credo americano" es el de la tolerancia a la desigualdad económica y el de la igualdad política²⁷. EEUU ha sido una sociedad relativamente desigual en términos económicos, mientras que en materia política, ha exhibido un liderazgo importante en las políticas de igualación de derechos. Esta especial característica la diferencia del caso sueco y japonés: la "libertad" de transformar recursos económicos en ventajas políticas deriva en buena medida de la aceptación (aún entre la izquierda) de la estratificación económica: los líderes americanos de todo el espectro político coinciden en legitimar disparidades entre ricos y pobres y en carecer de una ideología de clase redistributivista. Los intentos de incrementar la igualdad en los últimos tiempos, focalizaron más en el incremento de la representación de grupos minoritarios o mujeres que en el de los pobres o no educados.

d) La relación estructura-actitudes

Las relaciones entre desigualdades "factuales" y orientaciones "normativas" de las élites parecen sugerir un alto grado de compromiso entre unas y otras. Si de un lado, apoyos hacia políticas más igualitarias son verificadas en contextos más igualitarios, al tiempo, una de las explicaciones de la existencia de distribuciones más progresivas y más regresivas del ingreso está en la forma en que los distintos grupos apoyan medidas "equalizantes".

Algunos elementos parece importante tener en cuenta aquí:

a) la presencia de las "izquierdas" (entre las que incluyo izquierda política y sindicalismo) determina la incorporación del tema de la equidad en la agenda política. Por un lado, esto se debe a que "izquierda" e "igualitarismo" van juntos. Esto no es apenas un "legado histórico" de los orígenes del término: los estudios demuestran consistentemente que el eje izquierda/derecha permite dividir las actitudes hacia la igualdad con bastante precisión: el igualitarismo aumenta hacia la izquierda (en la dimensión política y económica) y disminuye a la derecha (que se caracteriza, prima facie, por la defensa del status quo). Por otro lado, esto se debe a que

la "representación de clase" de la izquierda siempre está entre los grupos trabajadores y más desfavorecidos (no incluyo en este análisis la representación de género o racial), que son quienes más presión van a ejercer sobre sus representantes políticos, en dirección de una mayor distribución de los recursos. Al mismo tiempo, la propia existencia de la izquierda política y del sindicalismo, remite a otro terreno de las explicaciones, que deben incluir algunos datos "estructurales" sobre formas productivas, tipo de desarrollo, coyunturas históricas, estructura de población. Es claro que la existencia de la izquierda y del sindicalismo va a estar en buena medida determinada en sus probabilidades de sobrevivencia por la conjunción de un grupo de factores, hasta cierto punto, incontrolables. Pero una vez que esta "configuración" (izquierda/sindicalismo) logra protagonismo y legitimidad en la esfera política, tendrá impactos sobre la agenda de la equidad, que variarán en relación a su homogeneidad ideológica y su fuerza relativa en el sistema, entre otros factores.

b) Los estudios muestran también, que una mayor intervención del Estado, no genera resultados "lineales" en dirección de una mayor igualdad, pero se asocia a resultados más equitativos. Esto está en relación, nuevamente, con el tema de las izquierdas. Si el "igualitarismo" es el tema de las izquierdas, una mayor orientación "pro-mercado" también forma parte del corazón "ideológico" de las izquierdas. Desde el siglo XIX, y en oposición al "optimismo liberal", la izquierda ha encontrado en el Estado, la única fuerza capaz de "desviar" el resultado naturalmente desigualador y excluyente de la concentración del capital "debida a las fuerzas del mercado". Apelar al Estado ha sido el recurso de las izquierdas y esto, caro está, va de la mano con los costos inmensos que la concepción "socialista" ha debido pagar en la consagración de un "socialismo real" que fue, básicamente (y sólo) Estado. Al mismo tiempo, si el welfare, fue la solución "liberal" al tema de la desigualdad, la apropiación de la doctrina del welfare, en las democracias actuales, parece haberse reducido a un patrimonio de las izquierdas, en un contexto en que el "liberalismo" ha vuelto a su vieja devoción por el Estado mínimo.

d) Finalmente, parece haber una relación importante entre "intervención del Estado" y un elemento 'cultural': orientaciones más individualistas o más colectivamente orientadas. La diferencia entre los casos americano y japonés y sueco es importante a este respecto. Es probable que una cultura "individualista" sea mucho más reacia a favorecer acciones en dirección de una mayor orientación del Estado, al tiempo que una cultura más orientada colectivamente, verá en el Estado una forma más de la "conciencia colectiva".

4.2.3. Igualdad económica e igualdad política: asimetrías y conflictos

El tema de la igualdad se ha transformado en un tema político en la medida en que se ha responsabilizado al Estado por el bienestar económico y social de los individuos y de los grupos. Políticas públicas, involucramiento gubernamental, intervención del Estado en la economía, están en el centro de este debate. Así entonces, se vuelve necesario entender la desigualdad política para entender la desigualdad económica, tanto como es necesario entender la desigualdad política a partir de la desigualdad económica¹²⁹.

Una de las diferencias en la igualdad en el dominio político y en el económico -a más de los ya anotados- radica en el grado en el cual la igualdad en cada dominio representa un juego de suma constante, o suma cero, o de suma variable: la diferencia depende en buena medida de la disponibilidad de los bienes deseados, en este caso: ingreso o influencia política. Si el monto es limitado, el resultado es generalmente de suma constante. Si es creciente o capaz de crecer, como en una economía en expansión, o en un sistema político en expansión, es de suma variable¹²⁹.

Dado un presupuesto gubernamental limitado, una agenda política repleta y el hecho de que en tiempos de restricción económica los programas de gobierno que favorecen a un grupo, limitan los recursos disponibles a otros, una "torta política en expansión" es imposible. El conflicto benigno, donde cada grupo puede dominar su área de interés sin amenazar otros grupos, es raro. En tiempos de contracción económica, la lucha por influencia política entre grupos tiende a ser aguda: "the aggregate supply of votes is intrinsically inelastic. Allowing a free market in votes could not augment the power of the electorate as a whole; it would serve only to redistribute it differently"¹³⁰.

La competencia por ingreso en una economía estancada es un juego de suma cero, con la consecuencia de que el conflicto se intensificará. Al mismo tiempo, esto depende del grado relativo de satisfacción con el propio ingreso: si esta satisfacción depende de cómo visualizamos nuestros ingresos en relación con los demás, la ganancia de otros es nuestra pérdida.

El conflicto en términos de influencia, señalan los autores, tiende a suma constante, en función de varias razones. Por un lado, la diferencia entre ingresos e influencia es inherente a su relación con normas sociales. La norma de la igualdad es más poderosa en relación a la influencia política que a la riqueza. Si bien la gente está de acuerdo en que distintas habilidades deben premiarse distinto desde el punto de vista económico, no se aplica este mismo criterio a la capacidad de influencia política. Al mismo tiempo, el ideal de igual influencia es difícil de reconciliar con el deseo de la mayor parte de los grupos de

líderes de incrementar su propia influencia a costa de la de otros grupos.

En suma, hay diferencias en la naturaleza del conflicto sobre igualdad en los dominios político y económico. El carácter de suma constante del conflicto sobre la influencia política hace a la posición relativa crucial y conduce a individuos y grupos a reducir el margen de los grupos que consideran más influyentes (particularmente aquéllos que tienen distinta posición en política). Esta situación es diferente a la del ingreso ya que mucho depende del estado de la economía y de las percepciones individuales. Al mismo tiempo, la mesurabilidad del ingreso y la inmesurabilidad de la influencia, hace que las controversias sobre percepciones jueguen un rol más significativo en conexión con la influencia que con el ingreso.

Finalmente, la disputa sobre la igualdad de ingreso supone valores acerca de cuánta igualdad debería haber: la manzana de la discordia sobre el ingreso es la medida más adecuada del "gap" entre "los de arriba" y "los de abajo". En el caso de la influencia, hay más acuerdo en las normas (consenso sobre el ideal de la igualdad política) pero mayor conflicto respecto a quién de hecho es más influyente. Las tres características de la influencia política -acuerdo general en el ideal de igualdad de influencia, incertidumbre sobre quién tiene la mayor influencia, y naturaleza de suma constante del conflicto, le da a los problemas en ésta área un carácter singular¹³¹. En el caso del ingreso, los individuos conocen la realidad, pero tienen un ideal, en el caso de la influencia ambas, normas y percepciones de influencia están en disputa, lo que hace al conflicto en este dominio, más agudo.

En otras palabras, las diferencias entre actitudes hacia el ingreso y la influencia reflejan diferencias de mesurabilidad de ambos conceptos. Hay un consenso "perceptual" diferente. Los valores acerca del ingreso son parte de un importante debate ideológico sobre grupos sociales, mientras que en el caso de la influencia, percepciones y valores hacen parte al mismo tiempo del debate.

Las actitudes de los líderes, a nivel del caso americano, también reflejan la naturaleza de suma constante del conflicto sobre la influencia política: se expresan deseos de cambios más radicales en la jerarquía de influencia que en la jerarquía de ingreso. Las normas generales igualitarias asociadas con la influencia política presumen un nivel de jerarquía de influencia. Pero la naturaleza de suma constante del debate sobre la influencia lleva a cada grupo a moverse más allá de la jerarquía para reforzar su propia condición relativa.

Estos resultados¹³² explican cómo la jerarquía es mantenida en ambos dominios: político y económico. Lograr un consenso a favor de la igualdad es difícil en ambos campos - político y económico- pero por diferentes razones. En el caso americano, y en relación al ingreso, la razón es ideológica.

Aún los líderes más igualitarios consideran un gap de ingreso sustancial entre el los extremos de la escala, apropiados, más allá de que difieran en cuanto.

Hay menos desacuerdo ideológico en relación al tema de la influencia (nuevamente, en el caso americano) La mayoría de los grupos creen en la igualdad de influencia como una abstracción, pero se ven a sí mismo como "deprivados" de influencia en relación a sus adversarios. Como resultado, el consenso general tiene un "potencial" igualador muy reducido. El estudio señala que estas percepciones, asociadas a las actitudes "protectivas" propias de un contexto de suma constante, intensificarán el conflicto, a pesar de existir un fuerte consenso normativo. Si bien los grupos generalmente acuerdan con una distribución de influencia relativamente igualitaria en la que ningún grupo domina a los otros, están en desacuerdo en qué cambios producir para mejorar la distribución del ingreso³³.

4.3. Hacia la formulación de modelos actitudinales

Como vimos a lo largo del trabajo, distintos autores han realizado disímiles esfuerzos en la formulación de modelos "actitudinales", tanto a nivel de élites cuanto a nivel de "masa", en la búsqueda de explicaciones para el "buen funcionamiento" de la democracia. Los modelos estudiados aquí pueden dividirse según tres modalidades, de acuerdo a la unidad de análisis presupuesta. Así encontramos los modelos fundamentalmente centradas en la "virtud ciudadana" (Almond y Verba y Putnam), los modelos centrados en el "commitment de élites" (Verba & Orren; Aberbach, Putnam & Rockman) y finalmente, los modelos centrados en "tipos de solidaridad" o estructuras normativas (Wilson).

4.3.1. Modelos centrados en la virtud "ciudadana"

Almond y Verba estudiaron los requerimientos "culturales" del sistema político participativo y formularon "patrones actitudinales" verificables en una serie de países que habían exhibido logros democráticos disímiles. Mediante una teoría acerca del desarrollo y los "tipos" de cultura política, entendida como "orientaciones" hacia el sistema político (como un todo, en sus roles, y hacia uno mismo como sujeto participante de la cultura) afectivas, cognitivas y evaluativas, Almond y Verba postularon tres tipos de "cultura política" correspondiente a tres tipos de estadios en el desarrollo político. La cultura "parroquial" corresponde a situaciones políticas pre-estatales y se caracteriza por la casi inexistente especialización de los roles políticos. La cultura política "subjetiva" corresponde a la etapa de la centralización de la autoridad en el Estado y se caracteriza por ser una donde el sujeto es consciente de la autoridad gubernamental, pero la relación con el proceso político es

básicamente pasiva. Finalmente, la cultura política participante es una en la cual los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y exhiben un rol "activo" en la política. Su "hipótesis de desarrollo" señala que, si en el cambio de la cultura política subjetiva a la participante, sobreviven las autonomías locales y parroquiales, éstas contribuirán de modo fundamental al desarrollo de la infraestructura democrática.

Básicamente, lo que el estudio señala, a partir de ciertas hipótesis sobre la relación estructura/cultura (que puede ir desde la congruencia hasta la alienación¹³⁴) es que la distribución en una sociedad de actitudes tales como las creencias de que el sistema político es legítimo, que opera eficazmente y que está al alcance de la influencia del hombre ordinario, o la frecuencia de actividades tales como membresía a una organización o participación política, todo eso tiene importantes efectos en la forma en que el sistema político opera. Los ciudadanos estarán informados y concientes de la importancia de la política en sus vidas, cuya injerencia evaluarán positivamente; estarán más dispuestos a identificarse políticamente y a hablar de política; exhibirán "sentimientos políticos" pero no serán partidarios "apasionados"; participarán en organizaciones; se sentirán "subjetivamente competentes" como ciudadanos; y crearán y ejercerán la cooperación con otros.

A pesar de las críticas que se le han hecho al modelo de "cultura participante" de Almond y Verba (fundamentalmente al hecho de que el ciudadano de esa cultura es hombre, pertenece a los estratos ocupacionales superiores y es altamente educado, con lo que resulta difícil percibir qué de democrático tiene la cultura participante), su "pionerismo" ha permitido reformulaciones y reconstrucciones de su modelo en aquellas investigaciones que enfatizan el papel de las variables "actitudinales" y "valorativas" para dar cuenta de comportamientos efectivos en el ámbito de la política. Tal es el caso del más reciente estudio de Putnam sobre diferencias (consistentes¹³⁵) en el "desempeño institucional" de los gobiernos. Es la "virtuosidad" de la comunidad cívica la que explica los mejores desempeños institucionales y no otra cosa. En efecto, las medidas de "sociabilidad cívica" son el predictor más fuerte del buen desempeño del gobierno: "Regions with many civic associations, many newspaper readers, many issue-oriented voters, and few patron-client networks seem to nourish more effective governments"¹³⁶. La efectividad de un gobierno local está fuertemente relacionada con el grado en el cual la autoridad y el intercambio social en la vida de la región es organizado horizontal o jerárquicamente. Equality is an essential feature of the civic community. En efecto, la vida colectiva en la comunidad cívica está "horizontalmente estructurada" y está facilitada por la expectativa de que los otros seguirán las reglas. En las regiones "menos cívicas" la política es marcada por

relaciones verticales de autoridad y dependencia, está incorporada en networks patron-cliente, es más elitista y la autoridad política refleja las relaciones de autoridad en el marco social (los políticos vienen de las jerarquías sociales más restrictas).

Por consiguiente, el buen desempeño de los gobiernos está relacionado con el "autogobierno" de ciudadanos que confían unos en otros debido a la práctica continua de relaciones de cooperación y confianza recíproca. Al mismo tiempo, el autoritarismo en las comunidades que no están caracterizadas por ese "ethos cívico" no resuelve el problema y es excesivamente costoso: "the very character of the community that leads citizens to demand stronger government makes it less likely that any government can be strong at least if it remains democratic"³⁷.

Finalmente, el modelo postula dos equilibrios: uno "virtuoso" (la práctica continua de la "confianza recíproca" refuerza los lazos de la "sociabilidad cívica) y otro "perverso" (se precisa más autoridad para controlar ciudadanos "poco virtuosos" y, al tiempo que esta autoridad no resuelve la incerteza, tampoco "socializa" la conducta de los agentes que tienden a asumir conductas "protectivas" de cara a la falta de reglas claras de reciprocidad)

4.3.2. Modelos centrados en estructuras normativas: "compliance ideologies"

Uno de los esfuerzos más interesantes realizados en los últimos tiempos por "tipologizar ideologías" ha sido el de R. Wilson en su trabajo "Compliance Ideologies". Wilson sostiene que toda sociedad estructura sus "solidaridades" y sus "concepciones de justicia" (cemento de la asociabilidad) a través de "ideologías del consentimiento" que justifican las desigualdades aceptables, marcan desvíos y sanciones, y ofrecen justificaciones y fracasos para los emprendimientos individuales. El objetivo de las "ideologías del consentimiento" es estabilizar las instituciones. Por consiguiente, los cambios en las formas institucionales son lentos ya que exigen cambios en estas "ideologías del consentimiento" y estos son los tiempos "largos" del cambio cultural. Cambios en los criterios que legitiman la estratificación social y el privilegio y en las leyes que asignan deberes y responsabilidades requieren también cambios en la lógica subyacente de la organización social.

Las "ideologías del consentimiento" están forjadas sobre ejes conceptuales con componentes morales y cognitivos. A partir de allí, Wilson elabora su modelo en cuatro tiempos. La primera fase es la de las sociedades arcaicas anteriores al estado, caracterizada por la falta de control del mundo físico, el particularismo en las relaciones con los otros y la concepción del status como propiedad (que puede ser dado, tomado o vendido). La segunda fase se corresponde con el desarrollo de la agricultura, la paulatina especialización

del trabajo y la justificación de los privilegios de status a través del "mundo trascendente". La tercera fase es el mundo de la ciudad y de la máquina, donde la acumulación individual se ha transformado en el valor central y se verifica más intercambio que jerarquía: el status es definido como control de la propiedad. Nuestras sociedades se encuentran en una situación de "transición" entre esta fase y la siguiente: una donde "los niveles y ofertas de energía son uniformemente altos y abundantes" y los derechos (altamente reversibles, al igual que las obligaciones) se definen en términos de responsabilidades que son mutua e igualmente compartidas.

A este modelo, Wilson agrega, la diferencia entre patronos "contractuales" y "posicionales" como criterios normativos que definen status y obligaciones en cada fase: unos -los contractuales- se refieren más a ética de la "autonomía" (del sí propio) y a los derechos negativos (derechos de que nadie interfiera en nuestras vidas) mientras que los otros -posicionales- apuntan a la ética de la "responsabilidad" (por los otros) y a los derechos positivos (vinculados a los aspectos de la sociedad que deben ser tomados en cuenta). Unos, por decirlo de manera un poco simple y precaria, los contractuales, velan por la autonomía del individuo y refieren a la autorrealización individual, los otros, velan por la sociedad y la comunidad como un todo. Se puede entonces hablar de modalidades "contractuales" y "posicionales" del consentimiento. En la fase moderna las obligaciones contractuales enfatizan derechos que son mutuamente reforzados así como la necesidad de desarrollar procedimientos legales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones y regular conflictos sobre la propiedad. En la fase emergente (la del "ser ético"), la gente es vista como incorporando derechos que previamente fueron sólo de su propiedad. Con las consideraciones éticas, las obligaciones contractuales empiezan a enfatizar la responsabilidad en las relaciones sociales: desigualdades en el control de los recursos son reformuladas en dirección de la igualdad de consideración y resultado.

Finalmente Wilson muestra las insuficiencias de sociedades fuertemente marcadas por el ideal de autonomía individual y derechos negativos (los capitalismos de mercado), concebidas como "realizaciones" de ideologías del consentimiento fuertemente contractuales, así como las limitaciones de las sociedades fuertemente orientadas hacia los resultados sociales y la responsabilidad por el producto colectivo (socialismos), concebidas como "realizaciones" de ideologías del consentimiento fuertemente posicionales, surgidas con posterioridad a la segunda guerra mundial. Ambas corresponden a la moderna fase de las relaciones de propiedad y ambas manifiestan en forma dramática el conflicto entre formas de solidaridad "colectivistas" y formas de solidaridad basadas en la "autonomía personal". Como resolver la tensión entre estas dos visiones, es el problema de nuestra era, agrega el autor y pasa por cambiar las formas de concebir a

la igualdad. De concebir a la igualdad como un aspecto de las relaciones de propiedad, debemos pasar a concebirla como un aspecto de la integridad inherente a los seres humanos dentro de una comunidad que reconoce esta integridad como un fin último. Como "diseñar" instituciones de acuerdo a estas consideraciones, "is the most difficult political task that has ever been set"¹³⁰.

4.3.3. Modelos de comportamiento de élites: los estudios comparados

La evidencia examinada arroja alguna luz sobre cómo el rol y la ideología afectan las decisiones de las élites (en particular de las élites políticas) sobre los problemas de sus agendas. Menos importante en el corto plazo, pero más importante en el largo plazo, es la cuestión de cómo los nuevos problemas se integran en las agendas. El proceso de formación de agenda en las políticas modernas es extremadamente complejo. Elites y sus ideologías no son las únicas determinantes: movimientos sociales, cambio tecnológico, currents intelectuales y grupos de interés organizados están entre otros factores críticos. Pero las ideologías de élite son igualmente importantes.

Para Aberbach & Putnam, un eje para diferenciar analíticamente actitudes en el mundo occidental, siguiendo la línea de los grandes temas ideológicamente controvertidos, son las actitudes hacia el cambio social, de modo general, y más específicamente, hacia el rol del estado en la promoción de la igualdad económica y social. En un polo han estado aquéllos que favorecen cambios de más largo aliento respecto al orden social establecido, de cara a una distribución más igualitaria del poder, la riqueza, el privilegio. Este objetivo ha sido visualizado como capaz apenas de ser llevado a cabo por una acción del Estado. En el otro polo están aquéllos que han defendido la estructura social existente (conservadores), fundamentalmente en nombre del individualismo y se han resistido a propuestas para expandir el control del estado. Esta distinción tan familiar puede ser descripta por una metáfora muy simple: la dimensión izquierda/derecha. En consecuencia, esta dimensión izquierda/derecha es el eje analítico básico para determinar las actitudes tanto en la dimensión igualdad/desigualdad (social) como en la dimensión mercado/Estado (económica).

Pero, cómo se relacionan estas actitudes hacia el cambio social en dirección de una mayor igualdad, con las actitudes hacia una mayor intervención del Estado?. Los autores subrayan que los términos derecha y izquierda, originados en Francia en 1790, sirvieron para distinguir, respectivamente, aquéllos que apoyaban los cambios igualitarios y aquéllos que lo resistían. Ahora, como entonces, actitudes hacia el cambio

igualitario son la esencia de esta dimensión ideológica. Hacia fines del siglo XIX, la intervención del Estado en la economía, se comenzó a ver como un instrumento esencial para políticas redistributivas, y la oposición a la intervención del estado se ha visto como una posición conservadora. Así, durante el siglo XX, apoyo para la intervención del Estado y apoyo a la reforma social, han estado fuertemente correlacionados¹³⁹. Pero, como dicen los autores, "the simple Left-Right ideological dimension has proved remarkably durable, parsimonious, and pervasive"¹⁴⁰

La asunción elemental del análisis es que la coherencia ideológica entre las élites occidentales a lo largo de la dimensión izquierda/derecha es suficientemente alta y que todas las variables estarán fuertemente correlacionadas. La visión de los entrevistados en estos issues básicos está fuertemente determinada por su posición en una sola dimensión ideológica de apoyo a u oposición a la intervención estatal y la reforma social.

En su comparación entre dos tipos de élite "políticas" : la élite burocrática y la élite política¹⁴¹, Aberbach, Putnam y Rockman, hipotetizan que : a) los burócratas tendrán un interés "creado" en expandir el rol del Estado, b) tendrán una mayor adhesión al orden social existente y una mayor aversión a las políticas de gobierno designadas para "subvertirlo", c) serán más escépticos a las pasiones de los políticos independientemente del extremo ideológico en que se ubiquen, d) la división del trabajo entre políticos y burócratas favorecerá a una mayor coherencia ideológica entre los primeros (más propensos a pronunciarse en términos de concepciones e ideologías abstractas) y a una menor coherencia entre los segundos (más propensos al proceso y sus exigencias técnicas)

Entre los hallazgos del estudio cabe citar: a) las élites burocráticas se agrupan en una posición centrista, moderada, mientras que las parlamentarias están más ampliamente distribuidas a lo largo del espectro político, con una tendencia hacia la izquierda¹⁴², b) los burócratas favorecen una economía mixta y expresan precaución sobre los peligros de un estado intervencionista; prefieren el cambio social moderado y aceptan el orden social existente, ofreciendo algunas pocas reformas mayores. La opinión de los parlamentarios, por contraste, está más polarizada ideológicamente entre un bloque sustancial en la izquierda, que quiere un estado mayor y una reforma social mayor, y un grupo en la derecha, más pequeño que el anterior abogando por una menor intervención estatal; c) la propensión de los líderes a la conceptualización abstracta y deductiva de los issues públicos está relacionada con su rol (político o burocrático) y su ideología, en forma "curvilínea" (los extremistas "ideológicos" son más propensos a centrar su discusión de los asuntos públicos en términos más abstractos y conceptuales) y "asimétrica" (la conceptualización tiende a ser más baja entre la derecha que entre la izquierda¹⁴³); d)

tanto entre burócratas como entre políticos, los izquierdistas son más propensos que los derechistas a proponer cambios sustanciales en las políticas corrientes; e) los izquierdistas enfatizan más la justicia social y la equidad: el ideal igualitario permanece en el centro de la visión de la izquierda sobre "la buena sociedad". También son más propensos a enfatizarla reforma política e institucional. Los derechistas están contentos con el status quo, y enfatizan los valores de seguridad y libertad, cada una representando un ideal separado del pensamiento conservador (la libertad, tal como expresada en estas respuestas, representa la ideología del libre mercado del conservadurismo moderno que creció con el liberalismo del siglo XIX).

A partir de estos hallazgos, los autores hipotetizan la existencia de dos "patrones actitudinales" pasibles de ser reconstruidos bajo la forma de dos modelos que han predominado en el pensamiento político occidental: el modelo "governance" y el modelo "politics". El modelo que enfatiza la gobernabilidad encontraría su fuente inspiradora en Platón⁴⁴, siguiendo en la línea que lo lleva a Hegel (la primacía de la "razón de Estado) y el modelo "político" abreviaría en Aristóteles. En el modelo "governance", se postula un interés público "monista", que encarna los intereses de todos los miembros de una comunidad o "cuerpo político". El objetivo de estos líderes es entender e implementar el interés público pero sin tomar en cuenta los intereses especiales: el conflicto social y político es visto como negativo, y es visto como "ilusorio" y a menudo "artificial. El modelo político, por el contrario, supone una concepción más pluralista del interés público y afirma la realidad y legitimidad del conflicto. Si estabilidad y eficiencia son los primeros objetivos de la Governance, progreso y justicia distributiva son los objetivos de la política.

Mas allá de la muy discutible interpretación de las fuentes "doctrinarias" de los modelos⁴⁵, lo importante aquí son los trazos básicos del modelo y su relación con actitudes "empíricamente contrastables" en el mundo de la política real. El modelo "governance" es elitista y autoritario: enfatiza la ejecutividad del gobierno y sostiene que la autonomía y neutralidad política del estado debe ser cuidada y fuertemente protegida. El modelo "político" es uno en el cual la variedad de intereses encuentra expresión y reconciliación: el énfasis en la legitimidad de todos los intereses da a esta teoría su tono igualitario distintivo.

Cómo se relacionan estos modelos con las "actitudes" diferenciables en el eje izquierda/derecha anteriormente mencionados? . Aberbach & Putnam dan una respuesta simple: "Leftist, think in terms of Politics; Rightist, en términos de Governance"

Desde el punto de vista del elitismo, puede afirmarse, que mirado desde la perspectiva de la desigualdad del poder y de la autoridad, la izquierda piensa desde la base y la derecha desde la cima⁴⁶

Desde el punto de vista de las actitudes ante el conflicto las élites cuya imagen de entorno está más estructurada por el "modelo político" enfatizan más el conflicto, mientras que aquéllas que operan con el modelo "governance" enfatizan más el consenso y los intereses compartidos. En ambos casos, la izquierda es sensitiva a la realidad del conflicto social, mientras que la derecha enfatiza los intereses compartidos.

En relación al "commitment programático", los conservadores son más propensos al incrementalismo que la izquierda. La izquierda y los políticos "gaze fixed on the stars, while Rightists and bureaucrats keep their feet on the ground".⁴⁷

En cuanto al apoyo al pluralismo, la izquierda y los políticos -"devotes of Politics"- defienden el funcionamiento de canales para ejercer presión política, mientras que derechistas y burócratas, más orientados al Governance, no ven con buenos ojos la "colisión caótica de los intereses egoístas" que oscurecen y subvierten el bienestar común.

Lo que emerge de este estudio es un claro y consistente contraste entre las imágenes del proceso político que sustentan los izquierdistas y los derechistas. El político de izquierda ve el mundo a través de los lentes de la política: es más sensitivo que los derechistas al conflicto social y político, está más orientado al hacer político programático y a la política pluralista, es favorable a un mayor involucramiento ciudadano con la política y el gobierno, es menos elitista, más crítico de los patrones existentes de poder político y más tolerante al disenso político ⁴⁸. El derechista promedio, por contraste, ve el mundo y su trabajo en términos de Governance, apoya más las tradiciones burocráticas y las instituciones, desdeña la política y las instituciones políticas, incluyendo partidos⁴⁹, grupos de presión, políticos y no es favorable a un mayor involucramiento de los ciudadanos ordinarios en el proceso del gobierno, percibe el consenso como más normal que el conflicto y es escéptico con una perspectiva "programática" del hacer político. En suma, mientras que los izquierdistas son políticos inveterados, los derechistas son inveterados administradores. De cualquier manera, aún controlado por ideología, los políticos son más sensibles al conflicto, y más favorables al pluralismo.

Las prioridades "sustantivas" de la izquierda son expansivas: mayor inclusión de demandas en la agenda pública, movilización de masas electorales, mayor redistribución de la riqueza, el status y el poder. Las prioridades de la derecha, parecen menos claras: es más fácil decir a qué se opone la derecha que lo que apoya y a qué se opone, típicamente, es

acualquier nivelación de las diferencias sociales, económicas y políticas.

Estos resultados tienen no pocas consecuencias sobre el proceso político efectivo y sobre las chances de la democracia: políticos de izquierda y burócratas conservadores tienen más dificultad para cooperar en el proceso político porque difieren no apenas en lo que debe ser hecho sino también en quién decide y cómo. Contra este background no es difícil entender que los gobiernos de izquierda no quieren que las burocracias conservadoras lleven adelante sus programas y a menudo buscan situar simpatizantes en puestos claves, con el consiguiente reforzamiento del proceso que expulsa "izquierdistas" de la burocracia y que refugia "conservadores" en ella. Esto tiene no pocas consecuencias para la relación entre política/Estado: si la continuidad la da la política -estructuras partidarias cohesas y permanentes- las chances de una política pluralista aumentarán (Chile, Uruguay), si la continuidad la da la burocracia -a falta de instituciones partidarias estables- las chances de una política pluralista disminuirán (con resultados tales como los estados burocrático-autoritarios a los que O'Donnell formuló como modelos).

Las perspectivas de la democracia dependen de la adhesión de políticos y burócratas a sus principios, definidos a partir de las dos dimensiones de Dahl: libertad (o capacidad de oposición al gobierno) e igualdad (o participación ciudadana)

A partir de allí, el estudio hipotetiza que a) libertad política e igualdad política estén imperfectamente correlacionados habida cuenta de la tensión histórica entre ambos, b) la igualdad sea más controversa que la libertad, c) el igualitarismo político esté asociado con apoyo a reformas políticas más radicales, d) el apoyo a las normas democráticas, especialmente las normas igualitarias, estará correlacionado con el espectro ideológico derecha-izquierda¹⁰⁰, e) los políticos sean partidarios más fervientes de estos valores democráticos (dado que el parlamento fue diseñado como el cuerpo institucional de la democracia a los efectos de ejercer los reclamos del pueblo contra el ejecutivo permanente, mientras que la burocracia, se supone que está para hacer al estado más eficiente, no más democrático).

En la perspectiva de que la igualdad política es un ideal poco realista, ya que la gente no es igualmente competente para lidiar con la complejidad de los asuntos públicos, los burócratas enfatizan la necesidad "realista" de competencia y liderazgo, mientras que los políticos acentúan los objetivos "idealistas" de una mayor igualdad política.

Los autores combinaron estas expectativas de respuesta en dos "patrones actitudinales", a los que llamaron "dos

tipos de demócratas", de acuerdo a la combinación de dos dimensiones. Una de ellas fue reconstruida a partir de índice que resumió el apoyo a la igualdad política y la ampliación de la participación (índice de populismo)¹⁰¹ ¹⁰². Una segunda, la dimensión "pluralista" fue elaborada a partir de medidas de apoyo a la libertad política y la oposición.

Los hallazgos muestran que tanto entre políticos como entre burócratas, populismo y pluralismo están asociados. Cuando más favorable es un líder a la oposición política, más favorable lo es a la participación popular. Al mismo tiempo, las dos dimensiones democráticas están más fuertemente relacionadas entre políticos que entre burócratas y los políticos son más propensos a la consistencia en sus actitudes entre libertad e igualdad que los burócratas. Los políticos tienden más a ser radicalmente favorables a la democracia (aquí la noción de "intensidad de preferencias" es importante) que los burócratas que tienden a favorecer más la libertad que la igualdad.

En conclusión: populismo y pluralismo constituyen orientaciones diferentes aunque en buena medida superpuestas de la democracia.

Los políticos que tienen una fuerte adhesión a la libertad política son sistemáticamente diferentes en su perspectiva de las políticas y el gobierno que los menos pluralistas (el "síndrome pluralista"). Los pluralistas "exhacerbados" tienden a rechazar lo que Aberbach, Putnam y Rockman llaman el "consenso discrecional" (medido por el Índice de Commitment Programático, que mide el grado en el cual el político apoya o rechaza la idea de que la respuesta correcta a las controversias política está en el medio, de que la política es meramente el arte de lo posible y que ambiciosos ideales deben ser dejados de lado, y de que la fuerza y eficacia del gobierno son más importantes que sus programas). Al contrario, creen que el conflicto es bueno y rechazan la idea de que los individuos deben sublimar sus propios intereses en aras del bien general.

La evidencia sugiere que los pluralistas son más abiertos en lidiar con sus adversarios que los antipluralistas, al mismo tiempo no temen al compromiso. Los pluralistas parecen tener una interpretación más benigna sobre la naturaleza humana que los antipluralistas. Y es posiblemente su optimismo sobre la naturaleza humana y las relaciones sociales que los mueve a involucrarse en controversias políticas más vigorosas, mientras al mismo tiempo permanecen abiertos al compromiso. Los pluralistas nunca dirán "consenso a toda costa" o "victoria o muerte": es "aquí estamos. Ahora hablemos". Los antipluralistas, tal vez porque ven al mundo más amenazante, han adoptado la estrategia de lo enfatizar lo técnico, lo no-controvertido.

El populismo está fuertemente asociado con el reformismo político. Defensores de la igualdad política son más propensos a querer cambios en el actual sistema político que

los críticos de la igualdad.

Empíricamente, los populistas son reformadores parciales porque también tienden a ser de izquierda. No obstante esto, los resultados indican que, aún cuando la ideología permanezca constante, los populistas tienden a ser más reformistas políticamente que los no-populistas. Aquéllos derechistas que (a pesar de su conservadurismo) apoyan la igualdad política son más propensos a querer reformas políticas que sus colegas menos igualitarios y aquéllos izquierdistas que, a pesar de sus visiones progresistas desde el punto de vista socioeconómico) son escépticos acerca de la participación política están más aptos a estar contentos con el status quo.

El efecto neto del pluralismo en el reformismo político es fuertemente negativo. A ideología, rol y populismo constantes, cuanto más "commitment" tiene un político (en sentido general, parlamentario o burócrata) con la libertad política, tanto más tiende a defender el status quo político. Como demócratas, dirán Aberbach & Putnam, los pluralistas están contentos.

La igualdad, de otro lado, retiene implicaciones radicales. Un hombre un voto es sólo un pálido reflejo de los ideales democrático igualitarios del gobierno de y por la gente. Históricamente, los ideales democráticos han estimulado el criticismo del orden establecido. La libertad, parece, ha perdido su rol, la igualdad no. Los populistas, agregarán los autores, permanecen demócratas descontentos.

5. LA IGUALDAD EN LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD URUGUAYA: UN ANÁLISIS EMPÍRICO⁶³

Los estudios realizados sobre las relaciones entre economía y política distan de ofrecernos un escenario incontrovertido de hallazgos. Antes bien, diversas teorías en pugna han informado e informan a los decisores, con resultados no concluyentes sobre la materia.

La relación entre desarrollo económico y "justicia social" es una relación particularmente tensa en el plano del debate político. Si hubo quienes insistieron en que el crecimiento económico (una medida restricta del desarrollo)⁶⁴ "gotearía" sus beneficios hacia abajo, aumentando los niveles de bienestar de los más desfavorecidos, algunos fueron más lejos argumentando que la desigualdad es esencial a la estructura de incentivos que estimula el crecimiento económico.

Por otro lado, "desarrollistas" y partidarios del Estado de bienestar, creyeron que una intervención decisiva del Estado era la única forma de asegurar tanto el crecimiento económico como un mínimo de bienestar a los más desfavorecidos social y económicamente.

Los estudios comparados analizados en el apartado anterior nos señalan al menos tres grupos de factores intervinientes en la conformación de patrones de desigualdad en los distintos países:

- a) la mayor o menor intervención del Estado en la economía
- b) la existencia de movimientos sindicales fuertes, que, unidos a partidos de izquierda significativos (con chances de alternar en el poder), puedan colocar el tema de la equidad en la agenda política
- c) los valores y actitudes prevalecientes respecto al tema de la equidad (en especial orientaciones más individualísticas o más colectivamente orientadas)

Si EEUU es una nación que puntea bajo en los tres niveles analizados, Japón puntea alto en el primer y en el tercer factor y Suecia en los tres. Uruguay es un caso mixto: las condiciones de "igualitarismo" alcanzadas en la primera década del siglo con la conformación de un sistema de bienestar muy avanzado en el continente⁶⁵, llenan la primera y la tercera condición, pero la existencia de una izquierda "significativa" políticamente, sólo se cristaliza en los 70. Es hoy, cuando la segunda condición parece básicamente dada, que las pujas por disminuir la intervención del Estado en la economía y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, dividen agudamente a la izquierda y la derecha⁶⁶.

En la constitución del "patrón igualitario" de la sociedad uruguaya deben anotarse algunos factores que no

fueron mencionados anteriormente, pero que hacen tanto a la capacidad de intervención del Estado, como a la conformación de una "cultura política igualitaria", y a la existencia de un sindicalismo fuerte y de partidos "ideológicos". Entre ellos cabe citar los propios de la estructura productiva y de las condiciones iniciales de la fundación del Estado-nación: ausencia y escasez relativa de mano de obra, abundancia de alimentos, rápida urbanización y modernización sin un correlato equivalente en la industrialización, carencia de una "aristocracia vernácula" y de jerarquías importadas de la corona española que vehicularan el "transplante" de los modos de dominación colonial, fuerte inmigración europea en un territorio prácticamente despoblado e inestabilidad de la condición "nacional" dada la peculiar situación geográfica que hicieron del Uruguay un estado "tapón"¹⁵⁷, entre otros. Finalmente, cabe citar algunos factores propiamente políticos. La precedencia de los partidos políticos al Estado permitió a éstos jugar un rol de "identificación nacional" y de "socialización política" que, desde el siglo XIX, aseguraron el establecimiento posterior de reglas de "competición política" (liberalization) antes de la "explosión de la participación" producida por la rápida urbanización y modernización del país. En segundo lugar, las élites políticas y estatales, articuladas partidariamente, "exhimiaron" al sindicalismo naciente de los costos de una "cooptación" por parte del Estado, permitiendo el surgimiento de un sindicalismo "autónomo", a partir del primer anarquismo.

Qué significa que el Uruguay conforma tempranamente un "patrón igualitario"? En primer lugar, significa la existencia de un acceso expandido a "bienes socialmente valorados" como la educación, la salud, y demás componentes del Estado de bienestar. En segundo, significa la inexistencia de grandes disparidades de ingreso y prestigio entre diversas camadas y sectores sociales. En tercer lugar, significa la prevalencia de un fuerte sentido "igualitario" a nivel de la cultura y de las costumbres, reforzando los aspectos antes mencionados.

La consolidación de este patrón se vió reforzada durante los 40s y los 50s, en el auge del "desarrollismo", donde la intervención del Estado para impulsar un proceso de industrialización naciente a expensas del menguado mercado interno fue de la mano con una intervención de éste aún más decidida de cara a la solución de los desequilibrios entre modernización e industrialización (cabe citar aquí el papel del Estado en la regulación del mercado de trabajo, vía creación de empleos para la mano de obra del sector primario que no pudo ser absorbida por el sector industrial y comercial, o vía facilidades para retiros tempranos a través del sistema jubilatorio). El agotamiento del modelo y la permanencia de una crisis que comienza a hacerse sentir hacia fines de los 50 (en la que los cambios en la situación

internacional producto del fin de la guerra y de los cambios en los términos de intercambio entre naciones no son menores), suponen también el agotamiento del modelo de "compromiso" entre sectores, clases y grupos sociales. La creciente radicalización política fogueada al calor de la revolución cubana, el crecimiento de la izquierda de la mano de un movimiento sindical ya articulado y poderoso, y la incapacidad de las élites políticas de encontrar soluciones alternativas de cara a una "Suiza de América" que cada vez era menos Suiza y cada vez era más América (y todo esto favorecido por la ayuda no menor de los EEUU en su estrategia para su "área de influencia"), dieron por resultado el quiebre institucional de principios de los 70.

La dictadura amenazó no sólo al orden político prevaleciente sino también al orden social consolidado: no sólo campearon las desigualdades políticas y ciudadanas¹⁵⁹, sino que la desigualdad social y económica se profundizó, conociéndose un proceso de concentración del ingreso sin precedentes en la historia del país. Al mismo tiempo, si tomamos en cuenta que la represión siempre va en relación directa al grado de movilización alcanzado¹⁶⁰, y dados los altos y extendidos niveles de movilización registrados en el período -en buena medida facilitados por la alta asociatividad de la sociedad uruguaya y la fuerte concentración capitalina de recursos organizativos- el Uruguay conoció la violencia de una represión generalizada "hasta la náusea"¹⁶¹.

La transición hacia la democracia de mediados de los 80 fue llamada a la "restauración" del sistema político "suspendido"¹⁶² durante trece años que pareció "emerger" en su forma anterior.

Pero, era la misma la sociedad que emergía? Eran las mismas las élites? Seguíase santificando la igualdad de los derechos civiles, políticos y sociales? Los estudios de movimientos sociales parecieron enseñarnos que no habían muchas modificaciones en las formas organizativas que surgieron durante y después de la transición, que el sindicalismo continuaba a monopolizar los conflictos de las clases subalternas y los partidos continuaban a ser los protagonistas privilegiados en la "conducción del país". Sin embargo, la tolerancia a la desigualdad comenzó, imperceptiblemente a aumentar, aunque la situación en términos de desigualdad y pobreza en el Uruguay, dista de exhibir los índices alarmantes de otros países de América Latina, y la década transcurrida desde la reinstauración de la democracia ha sido una de ganancias en ese sentido, relativamente al período militar¹⁶³. Las brechas entre izquierda y derecha, aunque llevadas al terreno de la "real-politik", se mantuvieron ideológicamente agudas. Una "nueva derecha", consistentemente liberal y antimercado (aunque liderada por los ya liberales del pasado) dejó pasar el

primer período post-transición para afirmarse en el discurso público como la "alternativa modernizante" para el Uruguay. Las izquierdas, desafiadas por "el colapso del socialismo real", enfrentaron innúmeras escisiones internas, quedaron presas a un discurso "desarrollista", y pagaron los costos de crear una imagen más "democrática" en el sistema político, apostando al crecimiento estructural de largo plazo que se mostro, un camino seguro.

La intención aquí es mostrar cómo se ubican, evalúan y reaccionan las élites uruguayas, frente al tema de la equidad y la pobreza, sus causas y sus probables soluciones, el papel del Estado en la resolución de los problemas, y los grados de desigualdad tolerables.

El análisis pretende tomar algunas de las dimensiones más relevantes de los estudios señalados a efectos de situar a Uruguay en el marco de otros países, y en particular, ofrecer una visión "sinóptica" de las diferencias entre Uruguay y Brasil, a partir del estudio comparado que da origen a esta investigación.

El estudio sobre élites permite, además, ofrecer una descripción de las actitudes y variables básicas que influyen en la formación de la agenda: no debe olvidarse que la conducta política de las elites es una de las variables fundamentales para explicar las sociedades democráticas modernas y que la resolución del conflicto inter-elites y el establecimiento de un modus vivendi entre elites competitivas han estado en el origen de las poliarquias estables ¹⁶⁹.

Nuestras élites son básicamente "formadores de opinión" y están categorizadas como tal en función de su capacidad de influencia: comprenden políticos de los tres principales partidos uruguayos (Blanco, Colorado y Frente Amplio), sindicalistas (representantes de los organos de dirección), empresarios (líderes de las cámaras empresariales) y alta burocracia pública (calificada en la propia encuesta como uno de los segmentos de élites más importantes en la conducción de la vida política del país).

Finalmente, las peculiaridades del caso uruguayo, exigen un tratamiento diferencial al de los estudios reseñados anteriormente: el peso de la política partidaria y la propia "polarización ideológica" al interior del sistema de partidos, exigen que tomemos en consideración la filiación político-partidaria en el análisis de las respuestas. Como se verá a lo largo del mismo, las diferencias entre miembros de partidos tradicionales (y aún entre ellos) y la izquierda son lo suficientemente importantes, como para generar un "parteaguas" que divide al sindicalismo y la izquierda de un lado y al resto en el otro, con los empresarios en el extremo opuesto. Este "parteaguas" no apenas afecta las consideraciones de carácter más específico sobre las políticas para combatir la desigualdad, sino las orientaciones valorativas más generales, y lo que este

estudio pretende mostrar es la articulación entre estos niveles que permite "reconstruir" la estructura actitudinal subyacente a cada uno de los actores. También vale la pena tener en cuenta, en relación a los dos partidos tradicionales (Partido Blanco y Partido Colorado) que el Partido Blanco era el que estaba en el momento de la encuesta en el gobierno, por lo que a menudo se le unifica con la burocracia, llamándoles de "élites estatales". Dado que la burocracia elegida fueron los "cargos de confianza" en el límite superior de la jerarquía, la relación entre unos y otros es muy estrecha, y muchos de los altos administradores públicos pertenecen a las filas del nacionalismo. Pero hay que agregar que ambos partidos, el blanco y el colorado, han tenido trayectorias diferentes (a pesar de su característica de "catch-all") y han despertado adhesiones diferentes. El Partido Blanco fue originariamente el partido de las altas clases rurales, y ostentó siempre un marcado liberalismo en lo económico. Hoy, como entonces (si hacemos excepción de los "populismos" de la década de los 50's) el Partido Nacional fue el primero a proponer una agenda de "ajuste estructural" de orientación fuertemente "neoliberal". El Partido Colorado, que gobernó durante la mayor parte de la historia del país, fue un partido urbano y de clases medias, y fue el protagonista de la construcción y organización no apenas del Estado en el naciente siglo XX sino también del Estado de Bienestar temprano, al tiempo que fue el protagonista privilegiado del período "populista".

5.1. EL TEMA DE LA IGUALDAD Y LA POBREZA EN LA AGENDA DE LAS ELITES.

El tema de la pobreza y la desigualdad no es un tema prioritario de la agenda uruguaya. La agenda de las élites es una marcada por el predominio de los temas económicos (política económica, estancamiento económico y productivo, reinserción internacional del Uruguay) y políticos (reforma del Estado, falla en el sistema político, bloqueos, incapacidad para tomar decisiones) y hasta culturales (la "mentalidad de los uruguayos" fue uno de los problemas más nombrados en la encuesta). Los temas propiamente sociales (incluyendo pobreza, empleo, vivienda, desigualdad, educación, etc.) agrupan menos del 15% de las respuestas.

La izquierda exhibe una preocupación básicamente "desarrollista" (lo que le preocupa mayoritariamente es el estancamiento productivo); el sindicalismo sigue exhibiendo una inquietud prioritariamente económica, aunque también enfatiza el problema de la desocupación y es el único que parece percibir un aumento de la desigualdad; la clase política en el gobierno y la burocracia son los llamados a poner en destaque "la mentalidad de los uruguayos". Colorados y empresarios se agrupan a la hora de llamar la atención para el tema de la "seguridad social" (que está ausente de la consideración de todos los otros grupos de élites).

Interpretaciones sobre estos resultados señalan¹⁶⁴ dos caminos de "lectura" de los datos. Un haría hincapié en el componente "factual" de los problemas: en efecto, el fenómeno de la pobreza y la desigualdad es, en términos relativos al resto de los países de América Latina, menor en Uruguay. Otro, supone enfatizar el "consenso cognitivo" a nivel de las élites -coherente con otras asunciones respecto de la cultura política uruguaya¹⁶⁵- sobre que la sociedad uruguaya como básicamente igualitarista. Probablemente, dice el autor, la solución esté en la conjunción de ambos: cultura política es al mismo tiempo percepciones de las cosas, y cosas (factualmente hablando): es la conjunción entre hechos y creencias¹⁶⁶.

Sin embargo, a pesar de su ubicación "minoritaria" en la escala de los problemas a que el Uruguay está enfrentado, pobreza y desigualdad, ocupan el segundo lugar en la caracterización que hacen las élites de lo que deberían ser los objetivos prioritarios para el país a mediano plazo¹⁶⁷. Este segundo lugar (13% de las menciones) tiene adelante "Reducir el tamaño del Estado" (con 19% de las menciones) y atrás "crecimiento económico" (con 11% de las menciones). Sin embargo, la coincidencia entre los grupos de líderes escogidos, en relación a los objetivos prioritarios para el país, es mínima (con algunas excepciones, como "crecimiento económico", justamente el objetivo más compartido) y así como la preocupación por "reducir el Estado" es la preocupación de las élites estatales (de los miembros del partido de gobierno más la burocracia), la reducción de la pobreza y la desigualdad social es una preocupación de las "izquierdas" (sindicalismo e izquierda política), con el auxilio de una parte del viejo "populismo" (P.Colorado).

Como evalúan las élites el impacto de la desigualdad y la pobreza sobre el funcionamiento del sistema democrático? El "aumento de la pobreza" y el "bajo nivel educativo" de la población -destinadas a caracterizar problemas de constitución de ciudadanía- fueron mencionados por el 17% de los entrevistados, como obstáculos a la democracia. Sin embargo, la importancia de esta evaluación, nuevamente, dista de ser compartida entre los distintos grupos de líderes: el aumento de la pobreza como obstáculo a la democracia es la respuesta de más del 40% de los sindicalistas y del 33% de la izquierda, siendo que el resto, apenas si logra incluirla con alguna mención. En síntesis: parece propio de las "izquierdas" ubicar en el plano socioeconómico, los obstáculos al funcionamiento democrático. Miembros de los partidos tradicionales, burocracia y empresariado, ubican al interior del propio sistema político, el desafío de la democracia.

5.2. IGUALDAD POLÍTICA

Como fuera detallado en la discusión general sobre los problemas de la igualdad, las concepciones sobre la democracia importan y mucho a la hora de discutir el concepto de "igualdad política". En efecto, la -no menos importante- extensión del sufragio no puede ser la única medida de igualdad política: la capacidad de influencia de grupos e instituciones sobre el sistema político es una medida mucho más directa de ello.

También vimos más arriba, las contradicciones "históricas" y "filosóficas" que supusieron ciertas nociones de democracia entre sí y con relación a los valores de libertad/igualdad. De cómo se conceptualize el término "democracia" se partirá para una noción de "igualdad" que pueda chocar con la noción de libertad, y viceversa.

A continuación presentaremos, en primer lugar, cómo las élites "conceptualizan" la democracia en los términos que hacen o no a la igualdad política, en segundo lugar, cómo se manifiestan en el eje "libertad-igualdad" y, en tercer lugar, cómo perciben la influencia de grupos e instituciones sobre el sistema político y como "evalúan" esta influencia en términos de una distribución más justa del poder político. Finalmente, se presenta la evaluación de las élites sobre "la contribución a la democracia" de cada grupo.

5.2.1. Las concepciones sobre la democracia

Desde el punto de vista de las concepciones sobre la democracia que surgen de una pregunta abierta directa⁶⁶ a los encuestados, surgen al menos cuatro conjuntos de respuesta, que hemos agrupado en:

1. La democracia como el "gobierno del pueblo": la participación popular en el proceso de toma de decisiones ha sido el atributo más relacionado con la democracia (30% de las respuestas han sido orientadas en este sentido)

2. La libertad de opinión y de expresión, la tolerancia, y demás atributos propios de la noción liberal de democracia (ver dónde están la discusión sobre nociones) constituyen la segunda fuente inspiradora de significados, con un 27% de las respuestas.

3. La igualdad de oportunidades sociales y económicas para todos ha sido el tercer atributo identificado con la democracia, con el 14% de las respuestas.

4. La igualdad de todos ante la ley y la santidad de los derechos individuales ha sido el cuarto lugar de conjunción de referencias cuando el término democracia está en juego (14%)

Estas definiciones dan cuenta del 80% de las respuestas y se distribuyen diferencialmente en relación al perfil de

los entrevistados. La identificación de la democracia con la dimensión "participación" es propia de las izquierdas¹⁶⁹. La "igualdad de oportunidades" (una medida claramente económica) de la democracia es identificable con las élites "populistas" (izquierda y P.Colorado)¹⁷⁰. La democracia "liberal" tanto en su formulación como "libertad de opinión y expresión" o como "estado de derecho", es, valga la redundancia, patrimonio de los liberales (en el sentido económico) y de la "derecha" (en sentido político): empresarios y clase política en el gobierno. Algunas diferencias vale la pena, sin embargo, resaltar aquí. La libertad de opinión y de expresión concita igual atención de los miembros de los partidos tradicionales y el empresariado. La santidad de los derechos individuales preocupa a burócratas y empresarios, siendo un aspecto menor en el resto.

En síntesis: hasta aquí nuestras élites se comportan en forma admirablemente "ajustada" al modelo: distintas versiones de democracia están en la base de distintas pertenencias en el ámbito político y económico y de distintas ubicaciones en el plano político. Rousseauianos (partidarios de la participación o "gobierno del pueblo"), lockeanos (libertad de expresión y santidad de los derechos) y esos híbridos postcontractuales: los keynesianos (la democracia como bienestar) se dividen el mapa de las preferencias.

5.2.2. Preferencias por libertad e igualdad

Cómo se vinculan estas preferencias con las actitudes hacia la libertad y la igualdad? Se les preguntó directamente a los entrevistados por sus preferencias por la libertad (personal) y por la igualdad (de condición)¹⁷¹. Como era de esperar, las preferencias por la libertad son consistentemente más altas (62.8%) que las preferencias por la igualdad (27.2%). Sin embargo, cerca de un 10% rehusan la "decidibilidad" del modelo.

Políticos y sindicalistas son bastante más sensibles a la igualdad que empresarios y burócratas. El 78% de los empresarios entrevistados se inclinaron por la libertad, aunque un porcentaje no menor 16% lo hicieron en favor de la igualdad. Entre las burocracias este porcentaje aumentó al 18.4%, contra un 73.5% que escogió por la libertad. Entre los sindicalistas, los porcentajes se invierten: la mayoría de ellos (56%) optan por la igualdad -aunque un importante porcentaje (34%) lo hacen por la libertad.

Dentro de la clase política, las preferencias por la igualdad disminuyen hacia los partidos tradicionales y aumentan hacia la izquierda, exhibiendo esta última una diferencia fundamental en relación a sus pares sindicalistas, en la intensidad de preferencia.

En síntesis, los hallazgos en materia de respuestas preferenciando libertad e igualdad parecen ir en dirección de

los resultados del estudio sobre burócratas y políticos: la izquierda y los políticos, exhiben preferencias más marcadas por la igualdad, mientras que los burócratas exhibirán preferencias más débiles en este sentido. Es muy interesante la afiliación de la izquierda hacia el sistema político y su alejamiento de sus pares sindicalistas en la preferencia por la igualdad. En algún sentido, la izquierda reacciona con un criterio muy "político" (recuérdese que los "políticos" en el modelo del estudio sobre burócratas y políticos, preferenciaban fuertemente ambos valores). Esto va de la mano también con la elección "pluralista" que realiza la izquierda en las otras dimensiones del orden político y con resultados de otros hallazgos⁷² y finalmente con la "natural" orientación de la izquierda a las libertades en contextos en que la represión, la primera libertad que limita, es la de la existencia de la propia izquierda.

5.2.3. La influencia política deseada y percibida

Las medidas de influencia deseada y percibida⁷³ nos ayudarán a componer el mapa "indirecto" sobre la desigualdad en el marco de la sociedad uruguaya.

En primer lugar, es de destacar que la desigualdad básica a considerar en términos de la influencia percibida sobre el funcionamiento político del país, incorpora, a diferencia de los estudios antes analizados, la dimensión externa: organismos financieros internacionales y multinacionales son vistas como de influencia importante para en la vida política del país.

Los partidos políticos siguen siendo los protagonistas privilegiados en la vida política del país, en la percepción de las élites, que exhiben un acuerdo consistente en esta percepción, pero están rodeados de "determinantes externas": le siguen en importancia los organismos financieros internacionales. Como fuera dicho, el peso de las variables "externas" en la determinación del escenario doméstico es algo remarcado por las élites. En tercer lugar es que aparece los medios masivos de comunicación (prensa y televisión). Si recordamos que en los estudios comparados sobre élites, los medios masivos de comunicación son la institución singular más influyente, vale la pena reflexionar sobre el importante papel que cumplen los partidos políticos uruguayos en la socialización política y la provisión de información social.

El tercer grupo de instituciones que se encuentran entre las más influyentes, también se diferencia de los grupos anteriores, mostrando las "vicisitudes" de la política latinoamericana ya que incorpora, junto con el parlamento, técnicos de gobierno, multinacionales y bancos. Es importante dejar sentado la alta dispersión de respuestas originada por la evaluación en cuatro grandes grupos: iglesia, bancos, multinacionales y técnicos de gobierno.

Sindicatos y empresarios están entre los grupos intermedios, con escasa diferencia entre ambos. Entre los de menor influencia se identifican básicamente los actores de la sociedad civil: científicos e intelectuales, Iglesia, movimientos populares.

En cuanto a la influencia que deberían tener, los partidos políticos y el parlamento fueron los grupos privilegiados por los entrevistados como protagonistas de la actividad política. Dos de los grupos identificados como de menor influencia de hecho, la justicia y los científicos e intelectuales, fueron elegidos entre los actores principales para influir en la vida política del país.

Los grupos que puntúan más bajo en términos de la influencia que sería deseable que tuvieran son básicamente, los militares, el "capital externo" y el sistema financiero: los militares son los que puntúan más bajo, seguidos de las multinacionales, los bancos y los organismos financieros internacionales, en ese orden.

La influencia que se desea que tengan los sindicatos es muy similar a la de las empresas nacionales y está ligeramente por encima de la de las asociaciones empresariales.

La influencia "deseable" de la justicia, los movimientos populares, los sindicatos y los empresarios, fue la que concitó los mayores desacuerdos al interior de las élites.

En cuanto a la evaluación que las élites hacen de sí mismas, los estudios habían abundado en la "negación" del poder propio y en el enfrentamiento sindicatos-empresarios.

En general, los partidos tradicionales evalúan como más importante la influencia de los partidos que el resto: la izquierda es la que evalúa a los partidos como influyendo menos (lo que va de la mano con una tendencia "estructuralista" a enfatizar los factores de tipo económico en la vida política como al subrayar las limitaciones económicas al ejercicio de la democracia son un ejemplo de este tipo de juicio). En cuanto a la influencia que deberían tener, se comportan, al igual que señalan otros estudios de la misma manera: se quieren ver en el límite superior de la influencia y no hay demasiadas diferencias entre los partidos. En síntesis: los partidos se ven como influyentes y quieren más influencia todavía: las diferencias entre los líderes de los diferentes partidos es más "cognitiva" que "evaluativa".

Cuando vemos las respuestas en relación a la influencia percibida y deseada del parlamento, se repiten las tendencias: la izquierda es la que percibe como menor la influencia del parlamento de cara a los otros líderes entrevistados, al tiempo en que los políticos son los que declaran una influencia "deseable" mayor. Vale la pena anotar que de todos los políticos, la clase en el gobierno es la que puntúa más baja la influencia que desearía que tuviera el

parlamento, como corolario de la disputa entre poderes ya "clásica" a la política uruguaya: un partido que trata de llevar a cabo un programa de gobierno (sin negociario previamente con nadie) y un parlamento que bloquea buena parte de sus medidas, fundamentalmente, claro está, las que hacen a la vida política uruguaya más "divisiva" como las propias de la agenda del ajuste y del desmantelamiento del estado de bienestar.

En cuanto a los sindicatos no son, de nuevo, siguiendo la hipótesis de la "negación de la propia influencia", quienes evalúan más negativamente la influencia que ejercen: la izquierda en primer lugar seguida de los colorados perciben como menor aún su influencia. Siguiendo la línea de estudios anteriores, los empresarios son quienes perciben esta influencia como mayor. En cuanto a la influencia que deberían ejercer, ellos se colocan "at the top", muy lejos del resto, aún de la propia izquierda, quien de cualquier manera, desearía más influencia que la que desearía cualquiera de los otros actores. De nuevo los empresarios son los que realizan la evaluación más "negativa" aquí.

La pauta se repite con los empresarios, quienes "niegan" en términos relativos su influencia de hecho (son quienes perciben como menor su influencia de hecho), siendo los sindicalistas quienes perciben como mayor su influencia. Sin embargo, aunque creen que la influencia que deberían ejercer es mayor a la del resto, alguien declara su influencia más deseable que ellos mismos: la clase política en el gobierno.

En síntesis: una visión comparada del estudio uruguayo con los estudios disponibles de influencia percibida y deseada evaluada por élites, indicarían ciertas diferencias consistentes y semejanzas consistentes. En el orden de las semejanzas, cabe anotar: a) si no es cierto que todos los grupos tienden a "negar" su propia influencia, sí es cierto que todos quieren verse "at the top" y la influencia deseada para sí mismos siempre es más alta que la que otros le atribuyen b) sindicatos y empresarios se perciben a sí mismos como poco influyentes y a su contrario como más influyente que el resto. Al mismo tiempo, siempre puntúan más abajo en la influencia deseada de su contrario, c) los medios masivos de comunicación puntúan muy alto en términos de la influencia de hecho que tienen en la vida política del país, d) la influencia "total" deseada es menor que la influencia "total" de hecho, lo que va en dirección de la tendencia más "igualitarista" de las élites. Al mismo tiempo, las diferencias en las evaluaciones de las influencias de hecho desde el "menos influyente" al "más influyentes" son menores que las influencias deseables entre el mayor y el menor. Finalmente, hay más desacuerdo "evaluativo" que "cognitivo", o en otras palabras, las élites manifiestan visiones más contradictorias en relación a lo que "desearían" que en relación a lo que "perciben".

En términos de las diferencias con los otros estudios, y esto dice mucho sobre cómo es el Uruguay, vale resaltar: a) la importancia que se percibe que los partidos tienen en la vida política uruguaya y la que deben tener, ratifica una vez más el peso que tiene la mediación político-partidaria en la configuración del "escenario del poder" en Uruguay; b) al mismo tiempo este escenario incorpora algunos actores "claves" del mundo político norteamericano: organismos internacionales de crédito, técnicos del gobierno y militares son los básicos. En el caso específico de Uruguay se agregan, claro está, los bancos (la "plaza financiera"). Pero lo más importante aquí es que ese conjunto formado por las multinacionales, los organismos de crédito internacionales, los bancos y los técnicos de gobierno, parecen tener en la percepción de las élites un peso fundamental -claramente "negativo"- en el control de las variables domésticas, que a nivel del "deseo manifiesto", debería permanecer en manos de los "representantes del pueblo". Esto junta dos dilemas: el de los países latinoamericanos y su subordinación creciente en el plano internacional, por un lado, y por el otro, el de un país pequeño, que siempre vivió en situación de incertidumbre con respecto a la capacidad de control que tuvo y tiene, como nación, para controlar las variables que le afectan directamente. En suma, el escenario de la "igualdad política" en el Uruguay, pasa en buena medida, por su inserción en el mundo externo.

Finalmente, vale la pena reforzar el plano "normativo" de las influencias deseadas, con el análisis de la percepción de la contribución de los grupos a la democracia¹⁷⁴. Nuevamente aquí, el protagonismo de la política partidaria (a la que se considera esencialmente "buena" a la vida política) está en primer lugar: dentro de los grupos evaluados como teniendo una alta contribución a la democracia encontramos en primer lugar a los Partidos Políticos, el Parlamento y la Justicia. Vale la pena notar que los Partidos Políticos son los que concitan las apreciaciones más positivas. Entre los grupos visualizados como más "negativos" en términos de la estabilidad y reproducción democrática las élites ubican a los militares (el que menos de todos contribuye), la televisión, y los "grupos de interés" (sindicatos y empresarios).

Las evaluaciones, claro está, difieren, en sentidos relativamente consistentes a lo ya visto. Empresarios y sindicalistas no consideran a la sociedad política (partidos y parlamento) tan positiva como ésta misma se considera. En cuanto a los actores involucrados en la relación "capital-trabajo", fue más positivamente evaluado el sindicalismo que el empresariado, quienes, al igual que en la situación anterior, cruzan malas evaluaciones respectivas.

5.2.4. Comparación de medidas de igualdad política

Se construyeron dos indicadores de "igualitarismo político" relativos a la orientación positiva o negativa hacia la participación ciudadana en la formulación de políticas. Un indicador es el indicador de Tecnocratismo, que mide la orientación hacia medidas que limiten la participación política que debe orientarse mas bien por criterios "técnicos"¹⁷⁵

El segundo indicador, el de elitismo, contiene un conjunto de medidas destinadas a relevar el grado en el cual el entrevistado evalúa como positiva o negativa la capacidad de elección del ciudadano común y el grado en el cual éste debe intervenir en la elección y en el funcionamiento del gobierno¹⁷⁶.

Los resultados muestran que los políticos son mucho menos "elitistas" que el resto de las élites, ubicándose los empresarios en el extremo opuesto. Las élites burocráticas exhiben un elitismo más marcado que los sindicalistas. Lo mismo sucede con la orientación hacia el predominio de consideraciones "técnicas" en la política: sólo que aquí los sindicalistas puntúan aún más bajo que los políticos, ubicándose los empresarios en el extremo opuesto, y la burocracia en el medio.

Si añadimos a esto, las distribuciones de las respuestas en relación al indicador que mide la propensión positiva o negativa a aceptar el conflicto como situación social "natural", vemos que los sindicalistas, en mayor medida que el resto, tienen una orientación "positiva" al conflicto, ubicándose los empresarios en el extremo opuesto, con burócratas y políticos en el medio.

Si incorporamos a esto la dimensión político-partidaria, vemos que se produce una división interesante: izquierda y sindicalismo con más fuerza, pero unidos al ala "populista" de los partidos tradicionales (P.Colorado), son menos favorables a las orientaciones tecnocráticas, mientras que los miembros del Partido Nacional aparecen fluctuando a distancia intermedia entre éstos primeros, y la burocracia y el empresariado. En cuanto al "elitismo" es consistentemente menor entre los políticos que en el resto, como fuera señalado, y entre éstos se distribuye en la forma esperada: es menor entre la izquierda, le siguen los colorados y luego los nacionalistas.

En cuanto a las orientaciones hacia el conflicto, cuando abrimos al interior del sistema de partidos, vemos a la izquierda con una propensión aún más positiva que el sindicalismo y a la burocracia con una propensión más positiva que la que exhiben los partidos tradicionales. Los empresarios, claro está, exhiben la menor propensión al conflicto del conjunto.

En síntesis: los resultados muestran que una mayor propensión a aceptar una política "abierta" se encuentra en los políticos que entre los empresarios o entre la burocracia. Los sindicalistas no se manifiestan igualmente en

todas las dimensiones, exhibiendo un "elitismo" medio y un "tecnocratismo" mínimo. La izquierda política es consistentemente poco elitista, poco propensa a consideraciones tecnocráticas y poco reacia al conflicto. La burocracia se ubica en general en cercana a las posiciones del empresariado (más elitista, más propenso al predominio de consideraciones tecnocráticas en la política y reacio al conflicto que el resto) y de los miembros del Partido Blanco. Los colorados exhiben un menor elitismo y tecnocratismo que sus pares blancos, pero son en la misma medida que ellos, "reacios" al conflicto.

En términos del modelo "governance" manejado en el análisis de Aberbach y Putnam, podríamos resumir grosso modo que mientras la izquierda es la que presenta un perfil más nítidamente "político", la burocracia y los blancos (sacamos a los empresarios que están en el extremo opuesto) se orientan más por un modelo "governance". Colorados y sindicalistas abrevan en los dos modelos.

Esto parece bastante consecuente con los significados que le atribuyen al término "democracia" los distintos actores: mientras para blancos y empresarios la democracia claramente está referida a la santidad de los derechos individuales y a la libertad de opinión y de expresión, para la izquierda y el sindicalismo la democracia es "participación popular". Sin embargo, observar estas diferencias en detalle permite hacer un puente con estos resultados en términos de "igualitarismo político": la "libertad de expresión y de opinión" es una de las definiciones básicas de los partidos tradicionales, que no concita mayor atención en la izquierda, y la "igualdad de oportunidades" une a izquierda y "populistas".

Volveremos a ello, en relación a los aspectos "económicos" de la igualdad.

5.3. IGUALDAD ECONÓMICA

5.3.1. Preferencias por la distribución del ingreso

Se les ofertó a los entrevistados un conjunto de criterios para evaluar las formas de distribución.

Un primer par de opciones reflejaban:

a) distribución acorde a los beneficios de la "desigualdad" (diferencias en la estructura de incentivos estimulan el crecimiento): " Los ingresos no deben ser iguales, ya que los más ricos invierten en la economía, creando empleos y beneficiando a todos".

b) distribución igualitaria en función del criterio "recompensas iguales, igualando resultados": "los ingresos deberían ser más igualitarios, ya que la

contribución de cada uno es igualmente importante para la sociedad"

Un segundo par de opciones reflejaban:

a) distribución acorde a la necesidad "natural" de diferenciación (espíritu apetitivo): "la distribución del ingreso no puede ser más igualitaria porque es parte de la naturaleza humana querer tener siempre más que los otros".

(b) distribución acorde a la "igual necesidad" (welfariana) de todos los hombres: "la distribución del ingreso debería ser más igualitaria porque las necesidades básicas son más o menos las mismas para todos".

Una tercera opción es la propia del argumento liberal: diferencias de acuerdo a las habilidades: "No se pueden igualar los ingresos teniendo las personas habilidades diferentes.

En general, burócratas y empresarios rehusaron en porcentajes que oscilaron entre el 10 y el 20% de los entrevistados, a optar o manifestarse a favor o en contra de las alternativas presentadas.

En los dos primeros pares de opciones, los entrevistados optaron por una distribución igualitaria del ingreso, a excepción del empresariado, que optó mayoritariamente por una distribución "desigual" de acuerdo a los criterios establecidos. La estructura de respuestas fue igual en los dos pares de opciones: sindicalistas e izquierda se manifestaron "unánimemente" a favor de distribuciones igualitarias, mientras que representantes de los partidos tradicionales y burocracia, se manifestaron mayoritariamente favorables a una distribución igualitaria, con porcentajes que oscilaban entre el 20% y el 30% de preferencias por la desigualdad.

Sin embargo, enfrentados a la tercera opción, encontramos la veta "meritocrática" de la sociedad uruguaya: la mayoría acuerda en que "habilidades diferentes" merecen ser "diferentemente recompensadas".

El "igualitarismo", definido a través de un indicador construido agrupando estas dimensiones, es alto entre los empresarios y medio entre burócratas y miembros de los partidos tradicionales, la izquierda y el sindicalismo se manifestaron casi unánimemente a favor de la igualdad de consideración en todas las dimensiones.

5.3.2. Medidas para la reducción de la desigualdad

Se les dió a los entrevistados una lista de medidas para la reducción de la desigualdad: Aumento de la eficiencia de servicios públicos, aumento de la calidad de la educación pública básica, ampliación de la cobertura de los programas sociales, Aumento de salario real, Garantizar la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.

Las políticas que concitaron más adhesión fueron las tendientes a hacer de la reducción de la desigualdad una función de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos ("Aumentar eficiencia de los servicios público y aumento de la calidad de la educación pública básica"). El resto de las medidas, concitaron adhesiones diferentes: el menor entusiasmo lo despertaron las medidas tendientes a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, en primer lugar, y la ampliación de la cobertura de los programas sociales, en segundo. Le siguen en orden la transferencia directa de recursos y el aumento del salario real, que se ubica cerca a la adhesión de las medidas que prioriza la eficiencia⁷⁷.

El análisis factorial revela dos dimensiones en el conjunto de medidas: una que, como fuera dicho, apunta a la eficiencia como forma de reducción de la desigualdad, y otra que llamaremos "redistributivista" y que incorpora todo el resto de las medidas.

Analizando la forma en que se distribuyen las respuestas de los entrevistados en estas dos dimensiones observamos que mientras que las políticas de "aumento de la eficiencia" de los servicios públicos no permiten visualizar diferencias mayores entre los grupos de élite considerados, las medidas "redistributivistas" sí señalan importantes diferencias: la propensión "redistributiva" es máxima entre los sindicalistas, seguida de la izquierda y mínima entre empresarios y colorados. Los empresarios consistentemente son los que manifiestan los menores niveles de adhesión relativos en las medidas "redistributivistas". Los colorados se muestran más críticos que el resto (a excepción de los empresarios) fundamentalmente en la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, el aumento del salario real y la ampliación de cobertura de los programas. La burocracia en cambio, centra sus recelos en la transferencia de recursos y el aumento del salario real.

Estos datos concitan alguna curiosidad con respecto a la tradición "de apoyo a las clases medias" de los sectores colorados y a su mayor adhesión (coherente con su programa electoral de 1994) a programas de bienestar, aunque es consistente con su "forma de gobierno" que va perfilando en el último período. Ya no existe el batllismo en el P.Colorado?

El apoyo a medidas "redistributivas" es consistente con la identificación autoideológica de los entrevistados: a la

izquierda del espectro ideológico aumenta el apoyo a medidas redistributivas y a la derecha disminuye (vale la pena anotar que es un poco más bajo en centro-derecha que en la derecha).

Al mismo tiempo, existe una relación muy estrecha entre orientaciones "igualitarias" hacia la distribución del ingreso y apoyo a medidas "redistributivas": cuanto más pronunciadas las primeras, mayor el segundo.

También es significativa la relación entre el apoyo a medidas "redistributivas" y el "liberalismo económico": cuanto más pronunciado este último, menor será el apoyo a estas medidas

5.3.3. Percepción de la estructura de oportunidades

Las elites evaluaron como "abierta" la estructura de oportunidades del país: la mayoría (58.4%) piensan que el esfuerzo personal es lo que cuenta para obtener éxito económico en la vida, un 16% piensa que el origen social es lo que cuenta, y un 10% piensa que son los "contactos adecuados".

Entre los factores nombrados en segundo lugar, el papel de "los contactos adecuados" es el que ocupa el primer lugar (31% de las menciones), y la "Buena Formación Universitaria" el segundo lugar (27.2%).

Los sindicalistas tienden más a privilegiar el peso de los factores "estructurales" en la reproducción del orden social: el 34% de ellos creen que el origen social es el factor que más importa en la movilidad social. Al mismo tiempo, son los únicos a considerar a la política como una ("acceso a gente que está en el gobierno") forma de movilidad social (20%). Finalmente, tener "contactos los adecuados" fue mayormente priorizado por los sindicalistas (16%) frente al resto de los entrevistados.

De acuerdo a lo que muestran los estudios, las élites tenderán a asociar el éxito con el esfuerzo personal (entra en el contexto de las justificaciones): pero esto se verifica apenas para los políticos de los partidos tradicionales, los empresarios y la burocracia. La visión de la izquierda y del sindicalismo es particularmente diferente del resto, atravesada por el argumento de la "desigualdad de oportunidades". Para el 78% de los empresarios lo más importante es el esfuerzo personal, y un 10% menciona "tener los contactos adecuados" como determinante del éxito. Los burócratas exhiben una estructura de respuestas similar a la de los empresarios. Al interior del espectro político, la izquierda exhibe una percepción de la estructura de oportunidades bastante menos "abierta" al esfuerzo personal que los políticos de los partidos tradicionales: mientras que sólo el 29% de la izquierda considera al esfuerzo personal determinante, contestan esto más del 70% de los blancos y los colorados. En cambio el origen social es determinante del éxito económico para la mayor parte de la izquierda (46%). La "buena formación" (que es muy poco mencionada en el resto de

las élites) es entre los políticos, relativamente importante: el 10.3% de los colorados y el 16.7% de la izquierda consideran a la educación como un canal importante de movilidad social.

En síntesis, la izquierda y el sindicalismo, son los que tienden en mayor medida a apoyar medidas "redistributivas" y reclamar por distribuciones igualitarias del ingreso, consistente con una visión que enfatiza el "sesgo" en los mecanismos de reproducción social. La visión del resto del espectro político, y de la burocracia y los empresarios, es que las "recompensas" están en relación directa al "esfuerzo".

Al mismo tiempo, "ideología" y hechos se refuerzan y como muestran los estudios sobre movilidad^{7*}, la izquierda es la que permite la entrada del "trabajo" a la política. En efecto, quienes más tienden a "minimizar" el origen social son quienes mejor ubicados se encuentran en este sentido (la mayoría de los miembros de los partidos tradicionales, alta burocracia y empresariado provienen de familias caracterizadas en los estratos ocupacionales superiores) al tiempo que quienes más enfatizan en el origen social y la "desigualdad de oportunidades" son los que provienen de los sectores más bajos (30% de los miembros de la izquierda y casi el 50% del sindicalismo provienen de estratos ocupacionales al inferior de la escala: artesanos y operarios).

5.4. POBREZA

En qué lugar del orden social se encuentran las razones de la existencia de la pobreza? Es producto de decisiones políticas o un resultado "natural" de la marcha del sistema? Es un fenómeno vinculado a otros en el marco de las desigualdades históricas heredadas o apenas un fruto de nuestro tiempo? Las respuestas a estas preguntas han oscilado a lo largo de la historia del pensamiento político y no existen posiciones "ingenuas" con respecto al sistema: las respuestas al fenómeno de la pobreza son también actitudes hacia la igualdad.

Las elites distaron de alinearse en torno de una respuesta y manifestaron una diversidad importante de opiniones a la hora de "identificar causas más importantes de la pobreza". Sin embargo, la gran mayoría encuentra que la pobreza es resultado de funcionamientos -deficitarios o no- de la economía, minimizando el papel de la política o las estructuras sociales en ello. La pobreza aparece así identificada como un tema económico y no político. El mayor porcentaje de respuestas agrupadas (29%) se verifica en el factor "Desarrollo económico insuficiente". Las otras dos agrupaciones porcentuales más importantes radican en "Una

prolongada recesión económica" y "La lógica inevitable del sistema capitalista".

Para los empresarios las causas de la pobreza no tienen nada que ver con el orden social o político vigente sino que reflejan "defectos" del sistema económico. Para la élite empresarial las causas de la pobreza hay que buscarlas primero en un desarrollo insuficiente (40%) y luego en la falta de crecimiento económico (14%). Son los únicos a considerar que las causas de la pobreza radican en la "falta de esfuerzo de los pobres para superar su situación" (16%) (y el 10% de los burócratas en la elección de la segunda causa de la pobreza).

Para los sindicalistas, por el contrario, la pobreza es un resultado "natural" de la lógica del capitalismo imperante (58%). El Estado es también desde su óptica responsable por la pobreza (14%). Son los únicos que evalúan que la "monopolización de las oportunidades de todos" en manos de unos pocos, es un factor a tomar en cuenta (14%).

La burocracia tiende a atribuir responsabilidades por la pobreza de forma muy similar a los empresarios: el desarrollo económico insuficiente (40.8%) y la recesión (16.3%) son para este sector las principales causas de la pobreza. Sólo ellos tienden a resaltar la "Falta de conciencia social de las élites" (10%) como explicación posible.

Los nacionalistas ubican las causas de la pobreza, al igual que los empresarios, en la recesión y el desarrollo económico insuficiente, enfatizando, en mayor medida aún que los empresarios, la responsabilidad de los propios pobres por su situación. Los colorados también en su mayoría ubican la principal causa de la pobreza en la insuficiencia del desarrollo económico del Uruguay y una quinta parte en la recesión, pero, a diferencia del resto, un porcentaje importante ubican en el mal funcionamiento del Estado un elemento no menor en la génesis y permanencia del fenómeno de la pobreza.

Finalmente, si la izquierda era la llamada a la crítica del orden social vigente, esto no aparece en la forma en que sus entrevistados tienden a explicar el fenómeno de la pobreza. Aunque la explicación basada en el desarrollo económico insuficiente no tiene la importancia que tiene en los otros segmentos de élite, alcanza al 17% de las respuestas. La cuarta parte de los entrevistados de izquierda, privilegian la recesión económica como respuesta al tema de la pobreza y otro tanto hace referencia a "la lógica inevitable del sistema capitalista" y refiere a que "unos pocos monopolizan las oportunidades de todos" un 12.5% de sus entrevistados. Sólo en el segundo orden de menciones una explicación desde el Estado (25%) y desde la "voluntad política" insuficiente (25%) adquieren mayor relevancia.

En síntesis, todos tienden a ver la pobreza más como un problema económico que político, a relacionarla más con el

orden de la producción que con el de la distribución. Hipótesis sobre esto pueden encontrarse en el tratamiento de la comparación Brasil y Uruguay.

En cuanto a las consecuencias y efectos negativos de la pobreza", la gran mayoría de los entrevistados (62%) enfatizó las consecuencias de la pobreza para los propios pobres, aunque la tercera parte de los mismos destacaron las consecuencias "para el sistema" del fenómeno de la pobreza.

Entre los entrevistados que declararon como consecuencias más negativas de la pobreza las que afectan a los propios sujetos en esa situación, el mayor porcentaje declara que ésta produce situaciones de marginalidad (16%) que operando desde la infancia (10%) tienden a tornarse irreversibles. Un 16% contesta que los principales efectos negativos se traducen en el deterioro de las personas.

Dentro de aquéllos que priorizan las consecuencias negativas de la pobreza en términos del país, más de un 16% consideran que la pobreza "altera" la convivencia entre las personas, sea vía efectos sobre los valores y costumbres de la gente (9%), o como resultado del aumento de la inseguridad ciudadana y delincuencia (5% y 2% respectivamente).

Un 10% de los entrevistados dieron prioridad a los efectos directa o indirectamente "económicos" del problema de la pobreza, que afecta los niveles de desarrollo del país o distorsiona el funcionamiento del mercado de trabajo.

A primera vista, los entrevistados no pudieron identificar la pobreza con un fenómeno íntimamente vinculado a la estructura social de recompensas. Sin embargo, vale la pena destacar aquéllos para quienes pobreza y desigualdad estuvieron unidos. El tema de la equidad estuvo presente en un 25% de las respuestas, enfatizada más en aquéllos que tendieron a resaltar las consecuencias de la pobreza para las personas que se encuentran en esta situación, que en aquéllos que enfatizaron en las consecuencias "sistémicas". Desde la perspectiva de los propios sujetos en situación de pobreza, las respuestas que agrupamos como preocupaciones por la equidad son aquéllas que hacen a la marginación del mundo del trabajo (6%), a las desigualdades en el punto de partida (6%) y a las dificultades de acceso a la educación (8%). Desde el punto de vista de sus consecuencias para la sociedad en su conjunto, la respuesta es obviamente, el aumento de la desigualdad (5%).

La marginación del mundo del trabajo y el deterioro de la educación parecen preocupar más bien a los empresarios. Las consecuencias sobre la infancia, las dificultades en el acceso a la educación y las desigualdades en el punto de partida son rescatadas por la burocracia y básicamente por el Partido Colorado. Los efectos de la pobreza sobre la creación de un contingente marginal y sobre la calidad de vida de las personas es más preocupante entre las élites económicas. La

alteración de la convivencia cotidiana y la degradación del ser humano es una preocupación de las izquierdas. El aumento de la desigualdad es sólo reconocido por los sindicalistas.

5.5. POLÍTICAS SOCIALES

5.5.1. Viabilidad y Deseabilidad de Políticas Sociales específicas

A excepción de "Jubilación para todos, independientemente de la contribución", las élites uruguayas consideran básicamente deseables -aunque no necesariamente viables- casi todas las políticas que les fueron nombradas¹⁰⁰: Acceso universal y gratuito a los servicios de salud, Seguro de desempleo para todos los trabajadores, Educación básica gratuita y universal, Educación universitaria gratuita, Canasta alimentaria básica para las poblaciones carentes, Jubilación para todos, independientemente de que hayan contribuido, Construcción de viviendas populares.

De las políticas evaluadas, educación básica gratuita y construcción de vivienda popular fueron las evaluadas en términos relativos como más viables y más deseables. Le siguen el seguro de desempleo y las políticas alimentarias. El acceso a servicios de salud, al igual que la educación universitaria gratuita exhiben un menor grado de deseabilidad y viabilidad relativa a las otras y son las que exhiben la dispersión de respuestas más grande.

Mirado por grupos de élite y tipo de medida, observamos: a) los empresarios siempre manifiestan el menor nivel de apoyo relativo a cualquier política social (tal vez porque son los más concientes de que "distribución" siempre es "redistribución", al decir de Wanderley¹⁰¹ b) la burocracia tiende a ubicarse cerca del empresariado c) en el acceso universal a servicios de salud, los sindicalistas manifiestan la evaluación más favorables, seguidos de cerca por izquierda y colorados. Los empresarios y nacionalistas parecer agudamente divididos en sus apoyos y son los que exhiben una dispersión más grande de respuestas d) La educación básica universal es "consensual" entre los diversos grupos de élite e) la Universidad gratuita es uno de los temas más controvertidos entre todas las élites, con la excepción de "las izquierdas" y los colorados, quienes, a su vez son los que tienden en mayor medida a apoyarla, e) las políticas alimentarias exhiben la estructura de actitudes "típica" con izquierda y sindicalismo más favorables, partidos tradicionales más en el centro y burocracia y empresariados menos favorables, f) el tema del desempleo ofrece una variante y es juntar a la burocracia con el resto de los partidos, y g) finalmente vivienda, aunque muestra una diferencia entre izquierda, sindicalismo y el resto, exhibe

tan pocas variaciones como "educación pública básica universal".

El conjunto de medidas no ofrece una variación clara entre ellas. Sin embargo, intentamos separarlas con el mismo criterio empleado en el estudio brasilero entre a) políticas "socialdemócratas" (incorporando acceso a la salud, seguro de desempleo y educación básica), "compensatorias" (vivienda popular y políticas alimentarias) y "corporativas" (educación universitaria gratuita y jubilación independiente de contribución). Vistas desde esta perspectiva, las políticas no cambian en términos de la estructura de respuestas: los apoyos son más fuertes entre la izquierda y el sindicalismo y disminuyen en el resto de los actores. Las políticas "socialdemócratas" empero, distribuyen apoyos diferencialmente entre los políticos blancos y colorados (más favorables) y los empresarios y burocracia (menos favorables).

Los indicadores de "igualitarismo político" no se asocian con el apoyo a "políticas compensatorias", pero sí con políticas "socialdemócratas" y "corporativas", con una diferencia: mientras que el apoyo a política socialdemócratas va de la mano con un menor elitismo y con un menor tecnocratismo, el apoyo a políticas corporativas sólo tiene relación con un menor tecnocratismo (el aislamiento tecnocrático de los "vested interests" parece poder ubicarse en el centro de esta explicación)¹⁸². Al mismo tiempo, el apoyo a políticas "corporativas" disminuye con el liberalismo económico.

Finalmente, el apoyo a medidas "redistributivas" para la reducción de la desigualdad correlaciona positivamente con el apoyo a medidas "socialdemócratas" y "corporativas" pero no exhibe ninguna relación significativa con políticas "compensatorias" (como es de esperar, en la medida en que estas últimas son menos "redistributivas" en términos teóricos que las primeras)

5.5.2. Fines y formas de financiamiento de las políticas sociales

La forma en que se "estructuran" las respuestas en relación a las medidas en relación a la desigualdad y las políticas priorizadas por los actores, es coherente con la forma en que éstos definen y dan contenido a las políticas sociales.

En efecto, la "nueva visión" de las políticas sociales, que emana de la preocupación por la equidad en el contexto de las políticas de ajuste, tal como definida por los organismos multilaterales ("Sólo con políticas sociales diversificadas y focalizadas es posible atender a los grupos más carentes") obtuvo el apoyo de apenas la décima parte de los entrevistados.

Las políticas sociales vehiculadas por el empleo, concitaron un apoyo más importante : casi el 20% de los entrevistados contestaron que "Una política salarial que aumente el ingreso real de las familias es la mejor política social".

Sin embargo, el estancamiento económico sigue siendo para las élites uruguayas la fuente de todos los males. La preocupación por el crecimiento es en el Uruguay de los 90, la gran unificadora de las percepciones de todas sus lideranzas -y en relación a todos los temas-: un 57.6% de los entrevistados acordó que "la mejor política social es una política económica que asegure el crecimiento".

Es importante notar (algo que ocurrió en buena parte de las preguntas que implicaron un "cerramiento" inicial de las respuestas) que el "rechazo" a la elección entre estas tres opciones fue de un 6.4%, lo que unido al "no responde" (4.8), dan un rechazo total -directo o indirecto- de más del 10% a la pregunta.

Entre las élites sigue imperando la idea de que el crecimiento es la gran panacea de las políticas sociales. Esta es la respuesta del 69.2% de los blancos, del 58.2% de los colorados, del 80% de los empresarios, y del 65.3% de la burocracia.

Entre la izquierda, sólo afilian a esta tesis el 29.2% de la izquierda se afilia a esta tesis.

La defensa por una política social que "aumente el ingreso real de las familias" es principalmente sindical (44%), concita el apoyo de la cuarta parte de colorados y de frentistas (aunque los colorados no estaban a favor del aumento del salario real).

Las políticas sociales diversificadas y focalizadas sólo fueron priorizadas relativamente por la izquierda (16.7%) y no merecieron más que el 12% de las menciones de la burocracia, el 8% del nacionalismo y el 3% de las menciones coloradas.

La izquierda es la que más rechazó el uso de este código (16.7%), aunque el rechazo es también importante entre los colorados (13.8%). Es también la que aparece más dividida entre las distintas opiniones (25% defiende una política salarial, 16.7% políticas focalizadas y diversificadas, y 29.2% el crecimiento).

En cuanto al financiamiento de las políticas sociales, preguntados los entrevistados "Sobre quién deberían recaer prioritariamente los costos de las políticas sociales", nos enfrentamos a una dispersión grande en las respuestas causada por: a) rechazo directo (20%) b) "otros" no especificados (23.6%).

El 55% que contestó dentro del código respondió prioritariamente "Sobre el Capital" (36.8%) y "sobre los consumidores" en segundo lugar (12.8%). Apenas un entrevistado solitario contestó "Sobre los trabajadores". La opción por "Financiamiento externo" mereció apenas el 5.2% de la atención de los entrevistados.

La forma en que se presentaron las alternativas sobre el financiamiento de las políticas sociales fue rechazada por el 30% de los empresarios, el 18% de los burócratas y el 12% de los políticos. Entre ellos, quienes mayormente rechazaron el código fueron los colorados (28%) mientras que nacionalistas y frentistas no expresaron mayores objeciones.

Fue muy alta también la proporción de otras respuestas que alcanzó al 32% de los políticos, al 27% de los burócratas y el 16% de los empresarios.

El 20% de los burócratas y el 28% de los empresarios creen que los costos de las políticas sociales debieran recaer sobre el consumidor.

Hacer recaer sobre el capital los costos de las políticas sociales fue defendido por la gran mayoría de los sindicalistas (76%), un porcentaje menor de los empresarios (12%), un 20% de los burócratas, y entre la clase política sorprendentemente por la mayor parte de los blancos (46), por más de la cuarta parte de los colorados (28) y por el 38% de los frenteamplistas.

Sólo los colorados priorizaron como fuente el financiamiento externo (17%) y sólo los blancos priorizaron los consumidores (15%).

5.5.3. Ineficiencia/ineficacia de los programas sociales¹⁰³

Hemos agrupado las causas de ineficacia e ineficiencia identificadas por los entrevistados según fueran causas externas (de contexto) o internas al funcionamiento de los programas. Entre éstas hemos diferenciado las que hacen a los objetivos, a los recursos disponibles, a la gestión y a la población atendida.

La dispersión de respuestas fue muy importante. Las mayores concentraciones de respuestas se dieron en torno de 4 factores: Falta de voluntad política (17.6%), Situación económica (11.6%) Escasez de los recursos disponibles (14%), Burocracia (9.2%).

Examinándolo de acuerdo a la clasificación realizada, las respuestas enfatizaron las limitaciones "externas" a los programas, fueran éstas políticas (falta de voluntad política) o económicas (las repuestas que designan la situación económica y la política económica sumadas dan el 18.4% del total de respuestas).

Al mismo tiempo -y de acuerdo a la lógica de las respuestas- las respuestas que enfatizaron causas "internas" al mal funcionamiento de los programas, enfatizaron más en la falta de recursos (20.4%) que en la gestión (16.4%), en la población atendida (11.6%) o en la definición de metas (4.8%). Un 6.4% contestan que los programas no son ineficientes, o que no se pueden juzgar todos con el mismo criterio.

Para los sindicalistas, la falta de voluntad política (38%) y la política económica del gobierno (18%) son las principales causas de fracaso de los programas sociales impulsados desde el Estado. Los empresarios por el contrario, priorizan en la escasez de recursos (24%) y en la mala gestión y coordinación de los programas (14%). La burocracia, por su parte, tiende a responsabilizar a la situación económica del país por la ineficiencia e ineficacia de los programas (24.5%)

Blancos y colorados priorizan en la falta de recursos para explicar la ineficiencia e ineficacia de los programas. Un 10% de los blancos y colorados (10.3%) encuentran en la situación económica la explicación por el fracaso de los programas y un 20.5% de los nacionalistas y un 17.2% de los colorados atribuyen este fracaso a la escasez de recursos.

En cuanto a la forma de instrumentar los programas, la incompetencia de la burocracia a cargo ha sido destacada por un 10% de blancos, colorados, empresarios y burócratas. La mala gestión y coordinación de los programas es un tema principalmente de los colorados (10.3%) y parcialmente, de los empresarios. También los colorados son los únicos que reclaman del universalismo de las políticas y su incapacidad de llegar a los grupos objetivos (10.3%). Esto se une a las críticas a la mala definición de la población objetivo, que es especialmente destacada por la izquierda (17.2%) y los colorados (16.7%). Sólo el 10.3% de los blancos adjudican el fracaso de los programas a esta razón.

La relevancia de los factores propiamente políticos ha sido más destacada por la izquierda y por el sindicalismo. Así, la falta de voluntad política ha sido destacada fundamentalmente por el sindicalismo (38%), por la izquierda (29.2%) y por porcentajes menores de empresarios (12.2%) y nacionalistas (10.3%). Igualmente, sólo la izquierda (16.7%) y el sindicalismo (18%) ven en la política económica actual, el mayor impedimento para una mayor eficiencia de los programas sociales.

Finalmente, quienes reaccionaron a la pregunta defendiendo la eficiencia de los programas sociales fueron la clase política en el gobierno (10.3%), y, claro está, la propia burocracia (16.3%).

5.6. UNA PERSPECTIVA CÔMPARADA CON BRASIL¹²⁴

El estudio para el caso uruguayo contó con la ayuda del estudio paralelo que se desarrolló en Brasil. Una comparación entre ambos casos, a nivel de las preguntas y medidas equivalente, ayudará en mucho a comprender las especificidades relativas y a delinear con más cuidado las diferencias entre los elementos "culturales" y "factuales".

Como primera excepción -además de las notoriamente visibles de comparar el "elefante" con el "ratón" y de las no menos visibles en términos de la desigualdad relativa de cada sociedad a varios niveles (económico, racial, regional, entre otros)- debe aclararse que el análisis de los resultados operó en forma diferente en Brasil y en Uruguay. Mientras que el estudio brasilero trabaja básicamente a nivel de la élite política como un todo, el estudio uruguayo, como se señala en la introducción, requirió de un análisis que incorporara el clivaje político-partidario, habida cuenta de la importancia de éste en la forma en que se estructuran las actitudes de los actores frente a "bienes políticamente relevantes"

Entre las diferencias visibles, vale la pena anotar a) diferencias en la magnitud de la pobreza (12% de hogares bajo la línea de pobreza en Uruguay y 39% y 56% para Brasil urbano y rural respectivamente según estimaciones de la CEPAL en 1994)¹⁰⁸, b) diferencias en la distribución del ingreso (el Uruguay desconcentrando entre 81-89, Brasil concentrando a todo lo largo del periodo 1979-1990), c) diferencias en la concentración del ingreso (Uruguay con el índice de concentración, después de Costa Rica más bajo - 0.345 - y Brasil con el más alto en la región - 0.535 -), d) indigencia -ingresos inferiores a las necesidades de la canasta básica alimenticia-, que en 1990 alcanzaba a la tercera parte de los hogares rurales brasileños y al 16% de los urbanos, estimándose para Brasil el 8% y 2% respectivamente.

5.6.1. Diferencias en la formación de agenda pública

En primer lugar, hay diferencias en la forma en que ambos países colocan el tema de la desigualdad y de la pobreza en la agenda. En el caso uruguayo, ninguno de los entrevistados menciona espontáneamente el tema de la pobreza como uno de los grandes problemas del país y porcentajes menores al 2% responden que el "aumento de la pobreza" o "el aumento de la igualdad" es un problema. En Brasil, por el contrario, el problema de la pobreza es mencionado como problema prioritario por el 14% de los entrevistados, la distribución regresiva de la renta recibe el 8.3% de las menciones¹⁰⁹ y finalmente los temas propiamente sociales (salud, educación) son mencionados por el 16% de los entrevistados. En síntesis: más del 40% de los grupos de élite brasileros colocan entre los problemas prioritarios del país, los problemas sociales (es de anotar, que, a diferencia de Uruguay, el tema del crecimiento, del estancamiento y de la inserción internacional, no ocupan la atención de los brasileños).

En cuanto a los objetivos del país a mediano plazo, erradicar la pobreza y reducir la desigualdad social es relativamente más nombrado en Brasil que en Uruguay (17.6% y 12.8% respectivamente). En cambio "mejorar los niveles educativos de la población" es el objetivo más nombrado por las élites brasileñas (23%), mientras que en Uruguay, este

objetivo es nombrado por apenas el 8.8% de las élites.

Finalmente, mientras los principales obstáculos al funcionamiento de la democracia en Uruguay, como fuera anotado, corren por cuenta del sistema político, en Brasil, el énfasis está puesto, justamente, en las dificultades de la extensión de la "ciudadanía social" que parece colocar un límite a la ciudadanía "política", por emplear los términos de Marshall. El "bajo nivel educativo de la población" y "los altos niveles de pobreza y desigualdad social" en Brasil, centran la atención del 47.5% de los entrevistados, a la hora de identificar los obstáculos a la democracia.

Si los escenarios "factuales" tienen alguna relación con la imagen "normativa" que cada país construye para sí propio, entonces no es casual que la identificación de la democracia en Uruguay vaya en mayor medida vinculada a la participación social y a la igualdad de oportunidades que a los atributos "liberales clásicos", mientras que en Brasil va especialmente ligada a estos últimos. Las libertades civiles, que en Uruguay, son identificadas por el 26.8% de los entrevistados, en Brasil, ascienden al 31.8%. La participación, que en Uruguay redondea el 30% de las respuestas, en Brasil aglutina poco más del 20%. Finalmente, la "igualdad de oportunidades" que en Brasil es nombrada por poco más del 1% de los entrevistados, en Uruguay asciende al 13.6%.

En otras palabras, mientras la democracia uruguaya parece más bien construida según una de las imágenes "clásicas" de la democracia: la de la igualdad "real" entre los ciudadanos (véase la discusión en 3.2. Una sola versión "clásica" de la democracia?), la democracia brasilera parece más bien construida según el legado "liberal".

Al mismo tiempo, mientras los problemas sociales parecen amenazar el orden político en Brasil, no sucede lo mismo en Uruguay, quien encuentra en el propio funcionamiento político, las razones de sus probables fallas y carencias.

Este cuadro se complejiza enormemente con las preferencias libertad/igualdad. Las preferencias por la igualdad son consistentemente más altas en Brasil que en Uruguay (39% en Brasil y 27% en Uruguay). Los sindicalistas uruguayos manifiestan mayor propensión a las "libertades" que los brasileros (34% contra 26%) y también las burocracias uruguayas con respecto a sus pares brasileñas (73% optan por la libertad y 18% por la igualdad en Uruguay, mientras que en Brasil los porcentajes son de 61% y 39% respectivamente). Políticos de una y otra nación, en cambio, no exhiben diferencias.

Cómo explicar las preferencias mucho más marcadas en términos relativos por la igualdad en un mundo caracterizado por la "tolerancia a la desigualdad" (Brasil) y cómo explicar las preferencias por la libertad en un mundo fuertemente "igualitarista" (Uruguay). Una explicación, es vincular "preferencias" con "hechos": la percepción de la agudeza de los problemas de la desigualdad y pobreza en Brasil "sesgan"

fuertemente las preferencias hacia la igualdad, al tiempo que en Uruguay, la percepción de las desigualdades no es tan crítica como para optar su disminución al costo de la libertad personal. Otra explicación enfoca más hacia problemas de naturaleza política: desde el punto de vista de las "libertades" básicas (incluyendo la dimensión "contestation" dahliana, el estado de derecho y las garantías legales), Uruguay parece haber tenido un recorrido bastante diferente a Brasil: la longevidad de sus democracias y el "pluralismo" de las relaciones entre grupos de interés y Estado, forman parte de ese orden "factual" que informa a la imagen "normativa" que el país tiene de sí propio. No es casual entonces que burocracias y sindicatos (dos "corporaciones" en el orden político brasilero) valoren relativamente menos que sus pares uruguayas las libertades personales.

5.6.2. Pobreza: causas y consecuencias

Otra de las diferencias marcadas entre el caso uruguayo y brasileño, hacen a la identificación de las causas y consecuencias de la pobreza. Las principales causas de la pobreza y la desigualdad identificadas entre las élites brasileras, refieren a la esfera de la política, en Uruguay, a la esfera de la economía. La atribución de las causas de la pobreza al Estado totaliza un 26% de señalamiento del "incumplimiento de funciones" por parte del Estado, un 19.6% en la falta de voluntad política, y un 13.6% en la falta de sensibilidad de las élites en Brasil. En Uruguay, el 29% culpa al desarrollo insuficiente, 16% a la lógica del sistema capitalista y 16% a la recesión. Estos resultados nuevamente llaman la atención a las relaciones entre "hechos" y "percepciones". Como señala C.Filgueira "el Uruguay es un buen ejemplo del control de la desigualdad y la pobreza en el mediano y largo plazo, precisamente por factores de naturaleza político institucional"¹⁶⁷.

Sin duda, Brasil exhibe percepciones en dirección de lo que ha sido su propio proceso de desarrollo: crecimiento con desigualdad. Parece entonces comprensible que la pobreza se identifique en la esfera política y no en la esfera económica: falta de sensibilidad de las élites para impulsar un proceso de "bienestar" a través del Estado que permita reducir las brechas enormes que separan la situación de los más desaventajados de los más "recompensados".

Tal vez porque Uruguay ha reducido la pobreza y la desigualdad "políticamente" (especialmente haciendo uso de los recursos políticos del Estado para "corregir" desigualdades entre sectores, clases y grupos específicos), es porque no concibe la pobreza existente como una "producción política" sino como "deficiencia económica". Esta explicación, sin embargo, parece insuficiente.

En cuanto a las consecuencias de la pobreza, llama la atención la atribución mayoritaria que hacen las élites brasileras de los problemas de violencia, crimen e inseguridad (51.6%) al tema de la pobreza. En contraste, las élites uruguayas identifican las mayores consecuencias en la situación de los propios pobres, antes que en sus consecuencias sobre el país.

5.6.3. Políticas Sociales

La viabilidad y deseabilidad de las políticas sociales presenta en algún sentido una estructura similar a la de Uruguay: vivienda popular y educación pública básica son las medidas menos controvertidas en ambos países.

El "acceso universal y gratuito a los servicios de salud" fue considerado viable y deseable en mayor medida por las élites brasileñas que por las uruguayas (57% y 45% respectivamente): consecuentemente aumenta entre las élites uruguayas el porcentaje de los que declaran deseable pero no viable este tipo de políticas (40%) con relación a sus pares brasileñas (37%). El 12% de las élites uruguayas considera inviable e indeseable contra sólo un 3% de menciones en el caso brasileño.

En "seguro de desempleo" la situación se invierte: mientras un 59% de las élites uruguayas consideran la medida viable y deseable sólo lo consideran así el 49% de las élites brasileñas.

La deseabilidad y viabilidad del acceso universitario gratuito a la universidad es también mucho más alta entre las élites uruguayas (54%) que entre las élites brasileñas (35%), llegando a 19% el porcentaje de élites en Brasil que declaran a la medida no indeseable e inviable contra apenas un 8% en Uruguay.

En la provisión de "canastas alimentarias básicas" para las poblaciones carentes, también se manifiestan diferencias consistentes entre las preferencias de las élites uruguayas y brasileñas: mientras en Uruguay un 56% declaran viable y deseable la medida, en Brasil esta proporción desciende al 37%.

En síntesis, en todas las medidas, las propensiones de la élites uruguayas a declarar las distintas políticas sociales deseables y posibles es bastante más alta que entre las élites brasileñas. Al mismo tiempo esto va de la mano con los aspectos "normativos" y "factuales": parte de las medidas (acceso universal y gratuito a la universidad y seguro de desempleo) se están implementando actualmente en Uruguay.

La excepción la constituye el "acceso universal y gratuito a los servicios de salud". Posiblemente, de nuevo aquí "preferencias" reflejen "hechos": la prevalencia de un sistema "mixto" de salud muy extendido en Uruguay y la inexistencia de un sistema similar en Brasil así como las diferencias en el perfil de morbilidad de la población entre

los dos países (que encarece mayormente los costos de salud en Uruguay comparativamente a Brasil), pueden estar en el centro de las distribuciones de respuesta en uno y otro caso.

Finalmente, en la interpretación de la ineficiencia e ineficacia de los programas sociales élites uruguayas y brasileñas acuerdan en porcentajes similares (18%) que la causa es la "falta de voluntad política". Pero mientras para los brasileños, la mala planificación y ejecución de los programas ocupa una buena parte de las respuestas (30%), para los uruguayos, la respuesta debe buscarse en la situación económica (12%)¹⁶³ y en la escasez de los recursos disponibles (14%).

BIBLIOGRAFIA

- 1) ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, ver fecha en libro del sordo
- 2) ALMOND, G., VERBA, S., The Civic Culture Revisited: An Analytic Study, Ed. Little, Brown and Company, 1980
- 3) ALMOND Gabriel A., VERBA, Sidney., The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Little, Brown and Company (Inc.), 1963
- 4) CARRIT, E.F. "La Libertad y la Igualdad", BERLIN, Isaiah "Dos conceptos de la libertad", SCHUMPETER, Dos conceptos de democracia, BARRY, Brian "La Justicia y el Bien Común", en QUINTON, Anthony, Filosofía Política, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1974
- 5) KANT, Emmanuel, Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres, Ed. Victor Civita, 1948.
- 6) Legitimacy versus efficiency
- 7) LUKES, Steven, ver fecha y tapa con Carlos
- 8) MANNHEIM, Karl, Structures of thinking, Routledge & Kegan Paul, ver fecha
- 9) PARRY, Geraint "Welfare State and Welfare Society", Journal of Comparative Politics, Volume 20, Number 3, Summer 1985
- 10) PLANT, Raymond , Harry Lesser, Peter Taylor-Gooby, Political philosophy and social welfare, Essays on the normative basis of welfare provision, Routledge & Kegan Paul, London, Boston and Henley, London, 1980
- 11) RAWLS, John Teoría de la Justicia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979
- 12) VERBA, Sydney & ORREN Gary R. Equality in America: The View from the Top, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1985.
- 13) VERBA, Sydney & KELMAN, S., ORREN, G.R., MIYAKE, I., WATANUKI, J., KABASHIMA, I., FERREE, G.D., Elites and the Idea of Equality: A Comparison of Japan, Sweden and the United States, Harvard University Press, 1987
- 14) WILSON, Richard W. Compliance ideologies: Rethinking political culture, Cambridge University Press, 1992

15) Falta "Mandarines, etc."

16) Falta Bienestar y Justicia

17) Falta Desigualdad

18) PUTNAM, Robert D. MAKING DEMOCRACY WORK: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993

1. Esta visión de la teoría como "tradiciones de discurso" ha sido tomada de Sheldon Wolin, Política y perspectiva en el pensamiento político occidental

2. Una discusión de ésto puede encontrarse en PAREJA, Carlos, "Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya", en Cuadernos del Claeh, No. 49 ("Cultura política y democracia"), pp. 61-84, Montevideo, 1989.

3. Sobre este punto, véase SABINE, George, Historia de la teoría política, en "De la ciudad-estado a los estados nacionales"

4. Me refiero a la tesis agustiniana de los dos mundos y en particular a su cruda descripción de los estados, como "bandas de ladrones". En AGUSTIN, La ciudad de Dios

5. Esta descripción puede encontrarse en CASSIRER, El mito del Estado, en "La leyenda de Maquiavelo"

6. Parto de la idea de que la propia "tradicón discursiva" -empleando la expresión de Wolin- de "teoría política" siempre estuvo referida a una unidad política lo suficientemente autosuficiente para diferenciarse del mundo y lo suficientemente homogénea como para definir identidades. A lo largo de la teoría política, las ciudades-estado griegas, la república romana y los estados nacionales, han sido las tres unidades "informadoras" de teoría. Esto no significa, claro está, que la teoría política sea consistentemente referida a las "unidades políticas" de su tiempo (como lo demuestran las reflexiones de Maquiavelo sobre la República Romana), sino que no hay teoría sin referencia a ese "espacio político" de identificación ciudadana.

7. La tesis corresponde a MACPHERSON, La teoría política del individualismo posesivo

8. Una sociedad que satisfaga los principios de la justicia como imparcialidad se acerca en lo posible a un esquema voluntario, ya que cumple con los principios que consentirían personas libres e iguales bajo condiciones que son imparciales. En este sentido, sus miembros son autónomos y las obligaciones que reconocen son autoimpuestas, RAWLS, La teoría de la justicia, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág.31

9. RAWLS, op.cit., pág. 28

10. RAWLS, op.cit., pág. 29

11. Así, por ejemplo, desde el liberalismo (y en especial, desde los partidarios del utilitarismo y los derechos individuales) las críticas al argumento igualitarista atienden a los costos de la igualdad distributiva (en términos de daños a los derechos individuales o a bajas en la utilidad total del resultado), negando que tenga un valor independiente que supere estos costos" (LUKES, S. La política de la preferencia, s/r., pág. 176)

12. LUKES, S.; Libertad e Igualdad, pág. 172)

13. RAWLS, pág. 22

14. Descrita por Rawls como aquella en que viéndose las personas "como iguales y facultadas para reclamar sus pretensiones sobre los demás", no parece razonable que "conviniesen en un principio que pudiera requerir menores perspectivas vitales para algunos, simplemente en aras de una mayor suma de ventajas disfrutadas por otros", RAWLS, op.cit., pág. 31.

15. A su vez, el segundo principio se subdivide en una doble admisión de desigualdades según que a) sean ventajosas para todos (lo puede interpretarse siguiendo un principio de eficacia (óptimo paretiano) o un principio de la diferencia: (son buenas si mejoran la situación de los más desfavorecidos), b) sean igualmente asequibles. En virtud de la interpretación del segundo principio Rawls esboza la concepción de la igualdad democrática y la igualdad liberal: ambas basadas en la igualdad como igualdad de oportunidades, pero mientras que una está basada en el óptimo paretiano (igualdad liberal) la otra está basada en el principio de la diferencia (igualdad democrática). La igualdad de oportunidades será realizada siguiendo los criterios de la justicia procesal: "la corrección de la distribución se encuentra en la justicia del esquema de cooperación del que surge"

16. La referencia aquí es de Lukes al trabajo de Christopher Ake: "Justice as Equality": aunque mejoren las condiciones de los más pobres su estima y valores como comunidad y fraternidad pueden verse dañados. En Philosophy & Public Affairs, V.No.1, 1975.

17. LUKES, pág. 175

18. Aunque han existido reclamos por una norma objetiva del interés, en LUKES, 179

19. LUKES, pág. 188

20. LUKES, pág. 188

21. LUKES, págs. 190-191

22. Lukes, pág. 192

23. LUKES, pág. 200

24. LUKES, pág. 188

25. RAWLS, pág. 70

26. Lo que subyace a toda esta discusión del "trato igual" y del "merecimiento" es la misma con la que Hobbes comienza su descripción del estado de naturaleza: en qué son iguales los seres humanos? La respuesta -tanto liberal como "socialista" o comunitarista - es la misma: los seres humanos son iguales en las cosas importantes (Hobbes dirá con cierto humor: la mejor indicación de esto es la vanidad, porque no hay mejor indicio de que algo estuvo bien repartido como el hecho de que cada uno se enorgullezca tanto de la parte que le tocó. En HOBBS, Leviathan. Lukes dirá: "la mayoría de la gente no difiere mucho en estas características para justificar las amplias diferencias en las recompensas" y cita a NOZIK (capítulo 7 de Anarquía, Estado y Utopía) como ofreciendo un "examen luminoso de la materia" (Lukes, 157)

27. la idea de mercado está perfectamente adecuada a ambas cosas: a la igualdad de oportunidades y a la diferencia de resultados en relación a las actividades que los individuos desempeñen y al mayor o menor esfuerzo de cada uno (Made himself).

28. LUKES, págs. 158 y 159 respectivamente

29. El análisis del caso americano parece importante aquí, sobretodo por la fuerza con que sus concepciones e ideas del mundo se "importaron", por lo menos con creciente fuerza (en sentido literal) en la segunda mitad del siglo XX en América Latina.

30. "Igualdad de oportunidades es la norma dominante en America. Esta ideología ha encontrado recientemente una fuerte oposición. Muchos observadores, incluyendo filósofos, social scientists, "and even a President, have pointed out that equality of opportunity undermines equality of result. The goal of social policy, say the new egalitarians, should be not simply free competition but equality of condition", VERBA, Sydney & ORREN Gary R. Equality in America: The View from the Top, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1985 (pág. 5)

31. En LUKES, op.cit., pág. 6

32. La idea comienza en Aristóteles (la separación del dominio político del resto de los ámbitos donde priman las desigualdades y el diseño de instituciones apropiadas a la participación de todos) y encuentra su expresión cabal en "la dispersión de las desigualdades" de DAHL, R. Polyarchy, 1971.

33. John Stuart MILL, Sobre la libertad, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1960.

34. VERBA, Sydney & KELMAN, S., ORREN, G.R., MIYAKE, I., WATANUKI, J., KABASHIMA, I., FERREE, G.D., Elites and the Idea of Equality: A Comparison of Japan, Sweden and the United States, Harvard University Press, 1987, pág. 4.

35. Tomo la expresión de WEFORT, Francisco - O populismo na política brasileira, Ed. Paz e Terra, Río de Janeiro, 1978

36. Vale la pena anotar, que pueden señalarse otras tantas dimensiones de la igualdad política y de la igualdad económica. Sus formas de medida son diferentes: la igualdad política no es apenas "un hombre, un voto": es igualdad de influencia, y no puede medirse sólo a nivel individual, sino que tiene un correlato grupal o colectivo. Al mismo tiempo, "Income equality is itself complex and encompasses a number of issues related to equality. One issue is the standard for fair income distribution. A society can use many possible standards to determine the reward for work: income proportionate to effort, to skill required, to investment in training, to market demand for particular activities, to societal need for the activity (however determined), or to the needs of the income earner" En Elites and the idea of equality, pág. 2

37. "Americans have always been more egalitarian in the political than in the economic realm"). In politics the ideal is democracy and one person, one vote...The ideal implies both a floor and a ceiling: No preferences ought to be totally ignored in the political system, nor should the preferences of any one individual or group predominate. The floor under political influence is established by institutions such as universal suffrage...The ceiling is manifested in the one-vote limit...In economics by contrast, the dominant norm is capitalis, a system in which income and other rewards accrue to talent and effort. Here the ideal is equal opportunity....Nevertheless, the democratic device of universal suffrage does not destroy economic classes or economic inequalities. It ignores them...Economic inequality and political equality coexist in many democracies. In America, however, the commitment to each is particularly strong, and so is the tension between them." (Verba & Orren, 8)

38. En Verba & Orren, pág. vii: How can we reconcile economic inequality, wich is the inevitable result of a capitalist economy, with political equality, wich is the crux of democracy?

39. Rousseau fue el primero tal vez en "denunciar" que todas las formas de poder podían reducirse a la posesión de riqueza, ya que creía que la formación del gobierno civil era la legitimación de la desigualdad. En Discurso sobre a origen e os fundamentos da desigualdade entre os homens, Col. Os Pensadores, Ed. Victor Civita, San Pablo, 1983.

40. Carrit también distingue la igualdad jurídica, la igualdad política y la igualdad económica, y dice de esta última: "Qué distribución de la propiedad debe entonces fomentarse y protegerse con la ley para que los hombres puedan obtener en la mayor medida posible la realización de lo que deseen, sin interferencia?" en CARRIT, E.F. "La Libertad y la Igualdad", en QUINTON, Anthony, Filosofía Política, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1974, pág. 212.

41. "Es un lugar común afirmar que la igualdad real de todo tipo es sensible a los factores económicos. Las instituciones formales pueden garantizar una posición social mínima a todo el mundo, pero las grandes diferencias en la riqueza y en los ingresos prodcen grandes diferencias en este terreno..." (LUKES, 169)

42. En "Las posiciones sociales relevantes" (RAWLS, 119) Rawls discute dos posiciones relevantes que corresponden aproximadamente al isomorfismo entre poder político y poder social/económico, tal como discutido desde que la misma idea de ciudadanía se forjó: la del ciudadano y la que es definida por el lugar que los individuos ocupan en la distribución de los ingresos y de la riqueza. Otras desigualdades (raciales, de género) "multiplican las posiciones relevantes y complican la aplicación de los dos principios". Para cada una de estas contingencias habrán de aplicarse los dos principios.

43. LUKES, pág. 171

44. Equality in America, pág. 19

45. La periodización corresponde a ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press, en "Patterns of Democratic Ideals".

46. En Equality in America "Reality or Ideal of Equality", págs. 18 y más

47. En Dietrich Ruescheneyer, R.H. Stephens & John D. Stephens, Capitalist Development and Democracy, University of Chicago Press, Chicago, 1992 (Introducción)

48. En Bureaucrats & Politicians, pág. 1.

49. El término fue tomado de BOSCHI, R. A arte da associacio

50. WILSON, Richard W. Compliance Ideologies: Rethinking political culture, Cambridge University Press, 1992, pág. 8.

51. "Los teóricos de la democracia desde Aristóteles a Bryce han enfatizado que las democracias son mantenidas por la participación activa de ciudadanos en los asuntos cívicos, por un alto nivel de información acerca de los problemas públicos y por un extendido sentimiento de responsabilidad cívica", (WILSON, op.cit., pág. 9)

52. La idea de que las instituciones "educan" es clásica, claro está, pero en quien más puede verse el papel "socializador" de la ley es, curiosamente, en Maquiavelo. Lo importante es que en esta evolución de debate sobre mundo privado y orden público, se llegó a la convicción de que el propio funcionamiento del mundo privado, con sus vicios y sus pasiones, era la mejor contribución al orden público: la frase mandevilliana "vicios privados, virtudes públicas" es la expresión clara de esta tendencia, que con el advenimiento del capitalismo, santificó en la "pasión del adquirir" la fuente del orden político. Ver esta discusión en Albert O. HIRSCHMAN, As paixoes e os interesses: Argumentos políticos a favor do Capitalismo antes de seu triundo, Ed. Paz e Terra, Brasil, 1979

53. En ALMOND Gabriel A., VERBA, Sidney., The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Little, Brown and Company (Inc.), 1963, págs. 9 y 10).

54. Hay diversas definiciones: "El término "cultura política" refiere a las orientaciones políticas específicas -actitudes hacia el sistema político y sus varias partes y actitudes hacia el rol de sí mismo en el sistema. Hablamos de cultura política así como podemos hablar de cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones hacia un conjunto especial de objetos sociales y procesos", (The Civic Culture, pág. 12) y especificaciones: "Empleamos el concepto de cultura en sólo uno de sus varios significados: aquél de las orientaciones psicológicas hacia los objetos sociales. Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos a los sistemas políticos tal como éstos son internalizados en cogniciones, sentimientos y evaluaciones de su población", (pág. 13). En síntesis: "La cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación...necesitamos definir y especificar modos de orientación política y clases de objetos políticos"

55. Esto viene de Parsons & Shils: Orientación refiere a los aspectos internalizados de los objetos y sus relaciones. Eso incluye 1) orientaciones cognitivas: conocimientos y creencias acerca del sistema político, sus roles y los ocupantes de esos roles, sus inputs y sus outputs, 2) orientaciones afectivas o sentimientos acerca del sistema político, sus roles, personal y performance y 3) orientación evaluativa, sus juicios y opiniones acerca de los objetos políticos que involucran en forma típica la combinación de los estándares de valor y los criterios con información y sentimientos... (The Civic Culture, pág. 14)

56. El tercer mayor tipo de cultura política, la participante, es una en la cual los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados al sistema como un todo y a ambos aspectos políticos y administrativos de los procesos. Los ciudadanos tienden a estar orientados hacia un rol "activista" del self en la política, y sus sentimientos y evaluaciones del rol variarán de la aceptación al rechazo (The Civic Culture, pág. 18)

57. La diferencia de la cultura política parroquial (Cuando la frecuencia de orientaciones hacia objetos políticos especializados de las especies señalizadas se acerca a cero (el sistema como objeto general, etc.) podemos hablar de cultura política parroquial. Aquí no hay roles políticos especializados. También la orientación parroquial implica la ausencia comparada de expectativas de cambio iniciadas por el sistema político.) y de la cultura política subjetiva (donde una alta frecuencia de orientaciones hacia un sistema político diferenciado y hacia los aspectos output del sistema, pero las orientaciones hacia objetos específicamente inputs y hacia el self como un participante activo, se acercan a cero. El sujeto es conciente de la autoridad gubernamental, pero la relación es hacia el sistema en un nivel general y hacia su lado administrativo: es una relación pasiva. "The subject orientation in political systems that have developed democratic institutions is likely to be affective and normative rather than cognitive" (The Civic Culture, pág. 18)

58. Las culturas políticas no reemplazan unas a otras, sino que se superponen y el propio ciudadano es un "mix" de orientaciones, dicen los autores. Y agregan: "Actualmente, algunas de las más significativas diferencias en las culturas políticas de las 5 democracias incluidas en el estudio, son el grado y el modo en que las orientaciones subjetivas, parroquiales y participativas están combinadas, fusionadas o

mezcladas juntas dentro de los individuos de la política." Y más adelante "Pero el tipo de cleavage que nos interesa es el que ocurre en los sistemas sistemáticamente mixtos "in a mixed parochial-subject culture one part of the population would be oriented toward diffuse traditional authorities, and another toward the specialized structure of the central authoritarian system" (The Civic Culture, pág. 19 y 27 respectivamente)

59. "El tercer punto y el más crucial que asumimos aquí es que las actitudes que reportamos tienen relaciones significativas con la forma en que el sistema político opera, con su estabilidad y eficacia. La distribución en una sociedad de actitudes tales como las creencias de que el sistema político es legítimo, que opera eficazmente y que está al alcance de la influencia del hombre ordinario, o la frecuencia de actividades tales como membresía a una organización o participación política, todo eso tiene importantes efectos en la forma en que el sistema político opera. Es más difícil mapear las relaciones precisas entre esas actitudes y las conductas de los ciudadanos ordinarios y las formas en que las democracias políticas operan" (The Civic Culture, pág. 42)

60. Esto es lo que pasó en el caso inglés, las autoridades locales, las corporaciones municipales, las comunidades religiosas...se transformaron en los primeros grupos de interés en el desarrollo de la democracia inglesa. Precisamente porque el desarrollo de una cultura subjetiva en Inglaterra paró cerca de destruir las estructuras y culturas parroquiales y locales, fue en último tiempo y en forma modificada como una red de influencia que pudo relacionar a los británicos como ciudadanos competentes. El impacto masivo del estado prusiano, llevó las instituciones parroquiales a la privacidad, o las asimiló a la autoridad estatal. Así, la era de la democratización en Alemania comenzó con un gran gap entre las esferas pública y privada y la infraestructura que emergió fracasó en la traslación desde la esfera individual, desde la familia y la comunidad hacia las instituciones de la autoridad gubernamental (The Civic Culture, 24).

61. The Civic Culture, pág. 29

62. Asociatividad y competencia cívica: Las asociaciones voluntarias juegan un rol importante en la cultura política democrática. El miembro, comparado con el que no lo es, tiende a considerarse a sí mismo más competente como ciudadano, a ser más activo en su participación en política y a conocer y cuidar más de la política. Las organizaciones políticas yield a larger political "dividend" que las organizaciones políticas. Hay diferencia en cuán activo un individuo es dentro de su propia organización: el miembro activo desarrolla un gran sentido de la competencia política a diferencia del pasivo. Cualquier membresía tiene impacto sobre la competencia política: "pluralism, even if not explicitly political pluralism, may indeed be one of the most important foundations of political democracy", dirán los autores, en The Civic Culture, pág. 265

63. La palabra correcta aquí es "commitment" que implica una suerte de lealtad "activa".

64. Esta tesis se ilustra con los datos sobre las relaciones entre grupos primarios y política en EEUU y Gran Bretaña. Estos grupos son un recurso a mano para los individuos en época de stress político. Ellos son un modo de incrementar la influencia vis-a-vis el estado y de hacerlos menos dependientes de las instituciones políticas de masa.

65. Aristóteles, en su descripción de las democracias, señala que aquellas serán más estables, en la medida en que los pobres (la mayoría) participen sí, pero dejen las decisiones importantes a los mejores (la aristocracia): las democracias "agrarias" serán más estables que las democracias "comerciales" ya que en estas segundas, la gente cuenta con un recurso organizacional (el mercado) que no existe en las primeras (poblaciones rurales dispersas). Esta misma idea de la "participación limitada" para asegurar la estabilidad no está ausente de la idea de "mantener a la política en su lugar" de Almond & Verba.

66. En el caso uruguayo, si bien se postula una "primacia de la política" desde la constitución del Estado, no puede olvidarse que la construcción del mismo obedeció a un modelo hegemónico, de partido dominante, donde la vida política partidaria se puso al servicio de la integración, impidiendo toda exclusión. Es cierto que en "la configuración de riesgo" pre-golpe de Estado en 1973, no fue menor el nivel de polarización ideológica interpartidaria.

67. Esto es lo que aparece en los trabajos de Aberbach & Putnam, por lo pronto.

68. "If I have hitherto failed in making the reader feel the important influence of the practical experience, the habits, the opinions, in short, of the customs of the Americans upon the maintenance of their institutions, I have failed in the principal object of my work", en ALMOND, G., VERBA, S., The Civic Culture Revisited: An Analytic Study, Ed. Little, Brown and Company, 1980, pág. 19

69. En The Civic Culture Revisited, págs. 20 y más.

70. En The Civic Culture Revisited, en "Historia Intelectual del Concepto"

71. En The Civic Culture Revisited, Capítulo 3 "The Civic Culture: A Philosophic Critique", de Carole PATEMAN

72. Coleman sostiene que la teoría liberal se volvió liberal democrática cuando el sufragio universal fue admitido. Esta idea del control popular de los representantes políticos es absolutamente central a cualquier teoría de la democracia pero es importante anotar, según la autora, que la participación popular fue agregada a la teoría liberal principalmente como un modo de colocar una limitación a los representantes políticos y no como esencial y valorable en su propio derecho. La participación política es todavía vista como un dispositivo protectorio, un costo que debe ser pagado al menos ocasionalmente por algunos ciudadanos, pero no como una parte integral de la vida del ciudadano.

73. The Civic Culture Revisited, págs. 78-79.

74. "In politics knowledge of how others interpret events is vital...Broadly speaking, this is what is meant by cultural analysis, determining how others think and feel and what it is that societies consider significant", en WILSON, Richard W. Compliance ideologies: Rethinking political culture, Cambridge University Press, 1992, pág. ix

75. "The starting point is the premise that political culture is rooted in the interaction between individual thinking and social norms in contexts that are deeply affected by considerations of economic efficiency. How choices are constrained by the norms that govern organized activity, how organized activity influences the shape of norms, and, finally, how norms are transformed by the choices that are made in response to social changes...", WILSON, pág. x

76. "It is more reasonable and fruitful, I believe, to analyze both the motives of individuals and the nature of social institutions and to derive a concept of political culture from the interaction between them..." WILSON, pág. 4

77. WILSON, pág. 3

78. WILSON, pág. 16

79. RAWLS haría (y anteriormente lo había hecho Kant) serias objeciones a la envidia, en función de su idea de que las personas deben ser tomadas en cuenta en función de los planes que construyan, para sí propias.

80. WILSON cita otras definiciones más específicas. Entre ellas: Adorno: (la ideología como un conjunto de opiniones, actitudes y valores sistematizado, integrado, relativamente inflexible, autorizado, que lidia con un número de diferentes áreas de la vida social, incluyendo política, economía, religión, etc., pág. 18); Mannheim (la ideología como mitos que justifican los gobiernos existentes y que son, en sí, falsas, pág. 19); Geertz (la ideología como la justificación de la persistencia generacional de la desigualdad y legitimación de la búsqueda del poder (interest theory) y la reducción de la ansiedad (strain theory), pág. 19); Mannheim (la ideología operando como explicación de los arreglos sociales y como racionalidad para los derechos y deberes de los individuos en sociedad)

81. WILSON, pág. 24.

82. En WILSON, pág. 38

83. RAWLS, págs. 29 y 30

84. WILSON, 40

85. El autor diferencia cuatro fases: una arcaica anterior al Estado poblada de espíritus, sin control del medio ambiente y donde el estatus puede ser dado o vendido, una agrícola con mundo trascendente que justifica las diferencias de status y un mayor control de la naturaleza, una fase "de la ciudad y de la máquina" donde la acumulación individual se vuelve preminente, el conocimiento de la naturaleza se hace conocimiento del hombre (Hobbes) hay intercambio y no jerarquía y el status es definido como control de la propiedad.

86. "Cuando el orden social fue dividido entre los status tradicionales, las imágenes de la ley enfatizaron las posiciones naturales de clase y la implementación de principios morales de costumbre por el sistema legal. A medida que la propiedad del capital y la libre competencia se hizo significativa, los contratos voluntarios entre ciudadanos libres e iguales basados en la igualdad de oportunidades también se hicieron más importantes. Como el control del monopolio y la regulación gubernamental y las distinciones de clase basadas en la propiedad del capital se volvieron importantes, la imagen de la ley cambió también para enfatizar la cooperación voluntaria entre grupos y la compensación por las desigualdades a través de la regulación gubernamental", (la traducción es mía), pág. 57

87. En el mundo de la propiedad, el hombre "posee" los derechos de que disfruta. En sus tratos con otros, esa posesión es la base de sus relaciones. Los trabajadores venden su trabajo a cambio de empleo y remuneración. Los ciudadanos participan en políticas con un voto igual al de cualquier otro. Al mismo tiempo, aunque la gente entra en relaciones con igualdad teórica, el contexto de las relaciones de intercambio puede en otros sentidos, ser desigual. La libre e igual posesión de derechos, en trabajo o en participación política, no es una garantía contra la desigualdad efectiva, que deriva del control que ciertos individuos pueden ejercer sobre la sociedad., en WILSON, pág. 73

88. La cuarta fase es un mundo donde los niveles y ofertas de energía son uniformemente altos y abundantes. La redefinición de los derechos ya no es hecha en términos de una propiedad que puede ser manipulada con propósitos de control y se orienta hacia una de derechos como responsabilidades que son mutua e igualmente compartidas. Existe una alta reversibilidad de derechos y obligaciones.

89. WILSON, pág. 76

90. PUTNAM, Robert D. MAKING DEMOCRACY WORK: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993.

91. "The dichotomy between self-interest and altruism can easily be overdrawn, for no mortal, and no successful society, can renounce the powerful motivation of self-interest. Citizens in the civic community are not required to be altruists. In the civic community, however, citizens pursue what Tocqueville termed "self-interest properly understood", that is, self-interest defined in the context of broader public needs, self-interest that is "enlightened" rather than "myopic" self interest that is alive to the interest of others, PUTNAM, pág. 87.

92. De Tocqueville: "La confianza interpersonal es la orientación moral más necesaria para difundir entre la gente si es que la sociedad republicana debe ser mantenida", en PUTNAM, pág. 89

93. En The Civic Culture, los miembros de las asociaciones despliegan más sofisticación política, confianza social, participación política y sentimiento de competencia subjetiva. Externamente, lo que se ha llamado "articulación de intereses" y "agregación de intereses" está enmarcado por una densa red de asociaciones secundarias. Asociatividad es una precondition necesaria para el autogobierno efectivo.

94. Definida como "and adherence to agreements, restraining opportunism and shirking, detecting violations, acquiring information (partly to minimize uncertainty) and organizing institutional activity" WILSON, pág. 16

95. "aquéllos que están subordinados generalmente aceptan los arreglos institucionales vigentes como justos, especialmente si creen que aquéllos que están en situación de autoridad están guiados por estándares racionales que sirven a fines comunes" WILSON, pág. 16

96. En Equality in America, se afirma que "Republican and Democratic leaders may disagree on matters of equality, but they agree on the parameters of the debate. This agreement places certain issues, such as radical income redistribution, outside the range of discourse over policy options" (pág. 3)

97. Equality in America, pág. 4

98. Los valores operan sobre el issue de la igualdad (en particular de la igualdad económica en sentido estricto, de igualdad de ingresos), indirectamente a través del sistema político y directamente en las decisiones del sector privado. Creencias acerca de la disparidad "justa" entre altos y bajos ingresos afectan la distribución en la medida que incorporadas a políticas de gobierno, y tienen impacto en los ingresos en el sector privado en la medida que involucran decisiones de ganancia consideradas "recompensas justas".

99. Elites and the idea of equality, pág. 17

100. Equality in America, pág. 19

101. Equality in America, pág. 180

102. Aquí hay visiones optimistas o escépticas sobre las virtudes de la competencia pluralista, visiones más o menos sesgadas sobre si el sistema permite o no "free competition". Marxistas y elitistas han centrado su imagen del poder en un grupo dominante y han visto la promesa de un acceso expandido al sistema como mera ilusión, Equality in America, pág. 184

103. El estudio remarca esta importancia de las percepciones: "As we shall see, the conflict that grows out of these differences is as much about perceptions (who is influential?) as it is about values (who ought to be influential?)", Equality in America, pág. 17

104. "As with income inequality, both the "is" and the "ought" of political influence are of interest. The leaders were therefore asked about the actual and the ideal influence of various actors in the American political process, pág. 185 As with income, an appropriate measure of perceived and fair influence is also needed, as is a choice of groups whose influence is to be compared. And as with income, political measures simplify one of the most complex concepts in social analysis. The nevertheless provide revealing comparative data....Another advantage of using these groups as the objects of influence ratings is that they show how sets of leaders rate the influence of their own group in comparison with the influence of other groups. El estudio subraya que si bien lo que se muestra no es la influencia "objetiva", lo que se muestra es la influencia "relativa" de unos a otros. En Equality in America, "Measuring Influence Beliefs"

105. Intentando explicar el fenómeno: "Influence denial is a reasonable psychological defense. If groups and individual regard themselves as less powerful than they really are, or than others see them, and view their opponents as more powerful, they will likely be vigilant in protecting their position. The surprising fact that this reaction is most pronounced among the strongest and best established groups, like business and labor, may be due to the routinization of influence". Otra explicación es la "rutinización" de la influencia. En Equality in America, pág. 193

106. Equality in America, pág. 200

107. En Japón, burócratas y partidos políticos están puntuados aún más arriba en la escala de influencia, pero le siguen los empresarios. El sindicalismo punea alto en la escala de influencia en Suecia y EEUU y medio en Japón.

108. La razón de esto es que el poder del sindicalismo es una fuerza aliada para los partidos de izquierda vis-a-vis los empresarios: "within the coalition of the left, however, labor power may be a challenge to the left parties and this will heighten their awareness of it." Lo mismo puede ser dicho de empresarios y partidos conservadores", Elites and the idea of equality, pág. 172

109. "Income equality is itself complex and encompasses a number of issues related to equality. One issue is the standard for fair income distribution. A society can use many possible standards to determine the reward for work: income proportionate to effort, to skill required, to investment in training, to market demand for particular activities, to societal need for the activity (however determined), or to the needs of the income earner" Elites and the Idea of Equality, pág. 2

110. Elites and the idea of Equality, pág.)

111. Elites and the idea of equality, pág. 1

112. En GOVERNMENT AND OPPOSITION: Welfare State and Welfare Society, Journal of Comparative Politics, Volume 20, Number 3, Summer 1985, pág. 288

113. PLANT, R. "Welfare and the Value of Liberty", en GOVERNMENT AND OPPOSITION, op. cit., pág. 301

114. Este argumento será, desde la propia perspectiva liberal, brillantemente discutido por Rawls.

115. Equality in America, págs. 89-90

116. Equality in America, págs. 89-90

117. Equality in America, pág. 118

118. Equality in America, pág. 120

119. Equality in America, pág. 123

120. Equality in America, pág. 127

121. "party differentiation is sparked more by the leaders than by the push or pull of supporters, that is, the party leaders are more apt to lead than to be led..". En Equality in America, Capítulo 7

122. Cada una de esas políticas representa un "commitment" diferente hacia la redistribución, ya que en una los diferenciales de ingreso persisten

123. Las élites opinaron sobre las tres políticas y el público en general sobre dos: la más moderada de reducir el gap y la más extrema de introducir un límite máximo

124." In japan, the farthest left position on all dimensions but the welfare-state dimension belongs the leaders of the Buraku Liberation League. In Sweden, TV and radio personnel take positions on the far left; they are beyond the blue-collar union leaders and the Social Democratic leaders on noneconomic issues. And in the United States, black and feminist leaders outflank labor and the Democratic leaders.", Equality in America, págs. 107-108

125. Elites and the Idea of Equality, pág. 110

126. Elites and the idea of Equality, pág. 9

127. En USA, el credo político, es la igualdad fundamental de todos los hombres. Tocqueville dice que la característica de la vida americana es la "igualdad de condición" "The ideals of individualism, achievement, dispersed power, equal opportunity, and political equality form the basis of the creed that has steered the American experience for two centuries. The origins of this creed derive from a complex interplay of political and social ideas, free-market capitalism, the circumstances of the nation's founding, its expandig frontier, and the influence of religious dissent", Equality in America, pág. 41

128. En ambos el dominio económico del ingreso y el dominio político de la influencia hay una lucha por ventajas. En la mayor parte de los casos, la influencia política es el objetivo instrumental y el ingreso el terminal. " However, influence itself might also be the terminal goal. For instance, Irving Kristol has argued that the real goal of the redistributionists is to place not money en las manos de los pobres but power in the hands of the liberals: "No proposals for the redistribution of large fortunes will get liberal support unless that money goes into the public treasury, where liberals will have much to say about how it should be spent. That is the "dirty little secret" -the hidden agenda- behind the current chatter about the need for redistribution. The talk is about equality, the substance is about power" Equality in America, pág. 218-220

129. Los autores señalan que la naturaleza de la contienda depende de cómo los contendientes evalúan sus propias posiciones: los que constantemente se comparan con sus oponentes, tienden a percibir la contienda como de suma constante.

130. Equality in America, pág. 220

131. Equality in America, pág. 224

132. Equality in America, pág. 242,

133. Esto va en dirección de la tesis rawlsiana de que un consenso normativo es dable esperar a nivel de las "intuiciones" y del "equilibrio reflexivo", pero la forma en que se instrumentan y evalúan criterios de justicia para "ajustar" las instituciones, depende del "velo de la ignorancia" respecto de la situación en que se está.

134. El estudio postula que puede haber incongruencias entre estructura (funcionamiento del sistema político) y cultura (orientaciones del ciudadano hacia él) que van desde la "lealtad" básica al sistema hasta la "alienación" (rechazo al sistema) pasando por la apatía. La cultura cívica es una cultura participante leal, en la cual la cultura política y la estructura política son congruentes.

135. En PUTNAM, Capítulo 3 ("Measuring Institutional Performance"), se encuentra una altísima consistencia entre el Índice de Performance Institucional (compuesto por a) Medidas de procesos internos y operaciones internas; b) programas y políticas propuestas y c) Implementación de políticas) y las evaluaciones de la opinión pública (y de los propios líderes) sobre ellos. El Índice se revela consistente con las evaluaciones del público en general, siendo que la "aprobación" o "desaprobación" del gobierno no está relacionada con ningún dato demográfico ni con la filiación partidaria de los evaluadores, sino apenas con la propia performance (los gobiernos aparentemente difieren menos en términos de sus intereses particulares que en términos de cuánto sirven al interés común).

136. PUTNAM, pág. 99

137. PUTNAM, 113

138. WILSON, pág. 190

139. Hay excepciones, claro. Los autores señalan a los "conservative modernizers" que han favorecido un rol activo del estado en la promoción del desarrollo económico, mientras que han resistido formas más igualitarias de cambio social. Otros, como los anarquistas del cambio de siglo o los más contemporáneos "nueva izquierda" han sostenido el cambio radical al tiempo que se oponen a una mayor expansión del Estado.

140. Aberbach & Putnam, pág. 117

141. Aberbach y Putnam trabajan con cuatro imágenes que van desde la más clara diferenciación de funciones entre políticos y administradores, hasta su mezcla total. La primera imagen es la imagen "Policy/Administration", la segunda imagen es la de la diferente representación "hechos/intereses". La tercera imagen es la relación "energía/equilibrio" y, finalmente, la última imagen es la del "híbrido puro".

142. Hay diferencias entre el caso americano y los europeos: mientras que las élites burocráticas en Europa son ideológicamente mucho más homogéneas, y mucho más conservadoras que los parlamentarios, las élites burocráticas en los EEUU son mucho más heterogéneas, tanto como los parlamentarios y los burócratas, al menos, se sitúan tan a la izquierda como los congresistas.

143. La explicación que se ofrece en el estudio es que aquéllos que quieren el cambio tienen más necesidad de un conjunto claro de objetivos y de una teoría social explícita que aquéllos que lo resisten. Los burócratas, por el contrario, parecen más inclinados a una orientación inductiva, práctica, de los asuntos públicos.

144. Una interesante perspectiva de esto está en Gouldner La crisis de la sociología occidental, en el capítulo sobre "Platón y la infraestructura de la teoría social conservadora", Ed. Amorrortu

145. No parece totalmente justa la apreciación de que haya "justicia distributiva" en Aristóteles, ya que la estabilidad es su criterio principal para medir el éxito del gobierno. En general, el mundo antiguo era antipático a la idea de las facciones y de la pluralidad de intereses.

146. La cita está en Aberbach & Putnam y pertenece a Dahrendorf (la traducción es mía): "Los grupos dominantes de la sociedad expresan su gratificación relativa en las condiciones existentes inter alia mediante la visualización y descripción de esas condiciones como ordenadas y razonables: "subjected groups", del otro lado, tienden a enfatizar los clivajes que en su opinión dan cuenta por las deprivaciones que sienten. El modelo de integración, la imagen jerárquica, los muestra como una ideología de satisfacción y conservación: el modelo de coerción, la imagen dicotómica, provee una expresión para la insatisfacción y el deseo de cambiar el status quo", pág. 143

147. El Índice de Commitment Programático es una combinación de tres medidas: 1. Generalmente hablando, en las controversias políticas, las posiciones extremas should be avoided, desde que la respuesta justa generalmente está en el medio; 2. Política es "el arte de lo posible" y siempre los líderes del país deberían preocuparse más de lo que puede ser hecho en el corto plazo que en ideales ambiciosos y planes de largo plazo; 3. La fuerza y eficiencia de un gobierno es más importante que su programa específico

148. Aberbach & Putnam, 151

149. Aberbach y Putnam toman las dos perspectivas de William Gamson: una, desde el punto de vista partidario, enfatiza el proceso por el cual estos grupos tienden a influenciar las elecciones de autoridades o la estructura dentro de las cuales las elecciones ocurren. La segunda visión parte de la perspectiva de las autoridades y enfatiza el proceso por el cual intentan alcanzar objetivos colectivos y mantener la legitimidad y la compliance con sus decisiones en una situación en la cual un número significativo de participantes potenciales no están plenamente satisfechos. Dondequiera que las autoridades son los agentes de control, los partidarios son los objetivos del control, conversely, las autoridades son los objetivos de la influencia y los partidarios son los agentes de la influencia. Los políticos, como "partidarios" piensan en términos de política, los brócratass, como "autoridades, piensan en términos de Governance. Aberbach & Putnam, págs. 143 y más.

150. Históricamente, ambas partes (izquierda y derecha) han creído que incrementando la democracia -y particularmente incrementando la igualdad de participación -redundaría en beneficio político de la izquierda

151. El Índice de populismo está concebida por un conjunto de medidas que combinan las percepciones y evaluaciones sobre cuál debería ser el rol del "público" en general en relación a la política, visiones sobre la participación y elitismo.

152. Aquellos que puntúan más alto son los que quieren que el público tome una parte activa en el gobierno y en la política, expresan entusiasmo por medidas para incrementar la participación, política y rechazan la noción elitista de que sólo una minoría está realmente cualificada para la lideranza pública. La consistencia del entusiasmo con la igualdad política de los políticos excede a la de los burócratas en forma visible.

153. Este análisis debe mucho a los análisis realizados anteriormente en el marco del proyecto comparado que fueron expuestos en el Seminario "URUGUAY-BRASIL: Elites Estratégicas y Alternativas de Desarrollo", realizado en Montevideo, diciembre 1994, que contó con el auspicio del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami y que fuera organizado por el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ). Los papers presentados analizando los datos que aquí se trabajan fueron, para el caso brasileiro "Political Values of Elites and Democratic Consolidation", de Elisa P.Reis y Zairo B.Cheibub, y "Elite's Values and Support for Social Policies" de

Zairo Borges Cheibub, y para el caso uruguayo "Elites, desigualdad social y pobreza: el caso uruguayo", de Carlos H. Filgueira. A la misma investigación se deben los resultados analizados, a partir de una encuesta realizada en Montevideo en 1992 (setiembre/diciembre) a 250 miembros de élite, 100 políticos, 50 dirigentes empresariales, 50 sindicalistas y 50 gestores públicos.

154. Claro está que el mismo concepto de "desarrollo" muda de sentido cada vez que recolocado en otra matriz discursiva.

155. Me refiero tanto a las leyes de regulación del mercado de trabajo (regulación en las condiciones de trabajo, derecho a jubilación, etc.) como a la expansión de la educación básica gratuita y de la salud pública.

156. Vale la pena citar aquí los últimos plebiscitos convocados por la ciudadanía en ocasión que refirieron a la reforma presupuestal de la Educación y a leyes afectando las reglamentaciones de la Seguridad Social.

157. Tal fue la idea de Lord Ponsonby, el mismo "artífice" del Estado de Bélgica

158. Los tres tipos de ciudadanía con los que tuvo que convivir el Uruguay después del golpe de Estado del 73 hasta la apertura del 84, Ciudadanías A, B, y C, dependiendo del involucramiento en política de los individuos, y que regulaban cosas tan importantes como su acceso a cargos públicos, conseguir pasaporte, etc., representan un ejemplo dramático de este proceso.

159. En FILGUEIRA, Carlos et al, De la transición a la consolidación democrática: imágenes y cultura política en el Uruguay, Informes del Ciesu, No. 38, Montevideo, 1989.

160. En BAYCE, Rafael, Cultura Política Uruguaya: desde Batlle hasta 1988, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989

161. En GILLESPIE, Charles Guy, Politicians and Generals in Uruguay, Cambridge University Press, Cambridge, 1991

162. Los datos indican que la pobreza en términos absolutos tendió a disminuir y que ha habido una distribución "progresiva" del ingreso, desde la apertura democrática. En FILGUEIRA, op.cit.

163. Dahl, R., Poliarchy (1971).

164. FILGUEIRA, op.cit.

165. Una descripción de estas "confluencias" de interpretación puede encontrarse en Rupturas y continuidades de la cultura política uruguaya en el siglo XX, Documentos de Trabajo, CIESU, Montevideo, 1994.

166. Dice FILGUEIRA: "las percepciones o creencias acerca de como son las cosas es en todo caso, una parte de la cultura política. La otra parte es, factualmente, cómo son las cosas. Precisamente a cultura política no es sólo creencias ni tampoco hechos. Es el punto de encuentro entre hechos y creencias. Si esto es así, las dos interpretaciones anteriores serían parcialmente correctas aunque insuficientes. E mutuo reforzamiento entre el plano subjetivo y la realidad -o lo que se considera empíricamente verdadero- pueden explicar la evaluación que hacen las élites de la pobreza y la desigualdad como aspectos no problemáticos del país en contraste con otro tipo de factores.

167. Los porcentajes son: 18.8% para reducir el Estado, 12.8% para erradicar la pobreza y 10.8% para el crecimiento económico.

168. La pregunta rezaba: "Hay muchas opiniones sobre lo que significa la democracia. Para Ud., cuál es la característica más importante de una democracia?"

169. Vale la pena anotar el porcentaje importante de burócratas (32.7%), similar al de sindicalistas, que se apoyan en esta imagen, contradiciendo parcialmente algunas de las características anotadas en los estudios de Aberbach & Putnam

170. No nos referimos a los colorados como "populistas" apenas porque hayan sido el partido que más abogó, en la etapa de la industrialización sustitutiva, por una política orientada "popularmente". También hoy, en una clasificación bastante más científica y restricta (tomada de Aberbach & Putnam), los colorados aparecen como la élite "populista" por excelencia. El estudio sugiere una relación entre igualdad y libertad sobre la base de un cuadro de doble entrada que permite cruzar un alto y bajo igualitarismo con un alto y bajo liberalismo: la celda que corresponde a alto igualitarismo y bajo liberalismo fue denominada "populismo", mientras que la celda inversa (bajo igualitarismo y alto liberalismo) fue designada como "elitismo liberal": en los extremos se ubicaban demócratas y autoritarios. La demostración culmina con la demostración del peso del populismo en las élites políticas uruguayas: por cada "liberal elitista" uruguayo, existen tres populistas. La concentración más alta se verifica en los "demócratas" puros, pero le siguen, en segundo lugar, los "igualitarios no elitistas" (populistas). La concentración "populista" se verifica mayoritariamente entre las élites coloradas: en cambio, no existen populistas en la izquierda. En GONZALEZ, Luis Eduardo, Estructuras políticas y democracia en Uruguay, Ed. Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1993

171. La pregunta rezaba: "Aunque la libertad y la igualdad sean extremadamente importantes, imagine una situación en la que nos vemos forzados a escoger entre una y otra. En este caso hipotético, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones se identificaría más? 1. Forzado a elegir, me quedaría con la libertad personal ya que sólo ella evita las arbitrariedades y brinda a todos la oportunidad de desarrollar sus potencialidades de la forma en que deseen; 2. Forzado a elegir, me quedaría con la igualdad, ya que sólo ella elimina privilegios y asegura que todos los ciudadanos puedan vivir decentemente.

172. En GONZALEZ, op.cit., la inexistencia de "populistas" entre la izquierda

173.	INFLUENCIA HECHO		INFLUENCIA DESEADA		
	MEDIA	D.STD.	MEDIA	D.STD.	
IGLESIA	-0.06	2.8653	.8212	2.9309	.5708
ORG.FINANC.INTER	<u>-1.18</u>	1.8669 2	.7437	3.0449 4.	.8359
PARTIDOS POL.	0.27	1.7960 1	.6665	<u>1.5261</u>	.6159
PRENSA	-0.21	2.0402 3	.5806	2.2500	.7488
SINDICATOS	0.12	2.4597	.6661	2.3415	.8555
EMPRESA NACIONAL	0.21	2.5565	.7005	2.3508	.8111
TECNICOS GOBIER	-0.11	2.1579 5	.7620	2.2672	.7661
MILITARES	<u>-0.78</u>	2.6367	.7205	3.4211 1.	.6632
PARLAMENTO	0.57	2.1840 6	.7100	<u>1.6225</u>	.6303
ASOC.EMPRESARIA	-0.05	2.4390	.6534	2.4919	.7759
TELEVISION	-0.43	2.1285 4	.6218	2.5547	.7408
MULTINACIONALES	<u>-0.86</u>	2.2955	.7741	3.1613 2.	.7298
CIENTIF.INTELEC	0.76	2.8943	.7263	2.1301	.7110
BANCOS	<u>-0.87</u>	2.1903 7	.7758	3.0694 3.	.7516
JUSTICIA	0.55	2.5959	.7493	2.0449	.9155
HACENDADOS	<u>-0.47</u>	2.5560	.7162	3.0283	.7292
MOV.POPULARE	0.43	2.8008	.6830	2.3686	.8677

174.

Alta
Contribución

CONTRIBUCION PARTIDOS A LA DEMOCRACIA	1.47
CONTRIBUCION DE LA JUSTICIA A LA DEMOCRACIA	1.49
CONTRIBUCION PARLAMENTO A LA DEMOCRACIA	1.61
CONTRIBUCION PRENSA A LA DEMOCRACIA	1.64
CONTRIBUCION MOVIMIEN POPULARES DEMOCRACIA	1.79
CONTRIBUCION SINDICATOS A LA DEMOCRACIA	1.83
CONTRIBUCION IGLESIA A LA DEMOCRACIA	1.89
CONTRIBUCION TELEVISION A LA DEMOCRACIA	2.01
CONTRIBUCION ASOC EMPRESARIALES DEMOCRACIA	2.02
CONTRIBUCION MILITARES A LA DEMOCRACIA	2.54

Baja
Contribución

175. El indicador fue compuesto por dos preguntas: "Es esencial dar más peso a las consideraciones técnicas que a los factores políticos en la solución de los problemas económicos y sociales contemporáneos", y "Todos los ciudadanos deberían tener la misma oportunidad de influenciar las políticas de gobierno"

176. Está compuesto por tres medidas: "De un modo general, los uruguayos no saben votar", "Desde su punto de vista, al hacer nuevas leyes, el gobierno debería prestar más atención: a la opinión de las personas que realmente saben alguna cosa sobre el tema o a la opinión de la mayoría de los ciudadanos?", "Aunque lo ideal es que un gobierno sea electo y eficiente, esto no siempre es posible. En la imposibilidad de la obtención de ambos, para Ud. lo más importante es que el gobierno sea electo o que el gobierno sea eficiente"?

177. MEDIDAS PARA LA REDUCCION DE LA DESIGUALDAD (medias y desviación standard)

	Media	Desv. Estándard
Part. trabajadores en las ganancias de la empresa	2.0366	.6901
Aumento de la eficiencia de los servicios publicos	1.4337	.5204
Aumento calidad de educación pública básicaca	1.2240	.4273
Transferencia recursos del Estado a los necesitados	1.8388	.7251
Aumentar salario real	1.5882	.6081
Ampliación cobertura programas sociales	2.0167	.8933

178. En Aberbach & Putnam "Paths to the Top", págs. 47/83

179. EFECTOS NEGATIVOS DEL FENOMENO DE LA POBREZA

Sobre los pobres (62.2%):

1. Deterioro Intelectual, físico y productivo de las personas (7.6%)
2. Degradación del ser humano (8.5%)
3. Marginación del mundo del trabajo (incapacidad para acceder al empleo, deterioro de los hábitos de trabajo, mendicidad) (5.8%)
4. Consecuencias sobre la infancia (10.3%)
5. Desigualdades en el punto de partida (5.8%)
6. Educación (dificultades de acceso, etc.) (8.1%)
7. Marginación social (16.1%)

Sobre la sociedad (31.5%):

10. Consecuencias sobre la convivencia entre las personas/valores/costumbre (9.4%)
11. Inestabilidad y Riesgo. Deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana (4.9%)
12. Delincuencia (2.2%)
13. Aumento de la desigualdad (4.9%)
14. Empobrecimiento del país. Subdesarrollo (9%)
15. Consecuencias sobre el mercado de trabajo (1%)
98. No sabe / Responde (6.3%)

180. MEDIAS DE EVALUACION DE POLITICAS SOCIALES PARTICULARES

	MEDIAS	DESV.STANDARD
P341	EVALUACION POLITICAS ACCESO SERV.SALUD	
	3.2346	.9263
P342	EVAL.SEGURO DESEMPLEO TODOS LOS TRABAJ	
	3.4486	.8235
P343	EVALUA POLITICA EDUCAC.BASICA GRATUITA	
	3.8072	.5416 249
P344	EVALUA POLITICA.EDUCAC.UNIVER.GRATUITA	
	3.2716	.9835
P345	EVALUA POL. ALIMENTARIAS POB. CARENTES	
	3.3983	.8702
P346	EVALUA JUBILACION SIN CONTRIBUCION	
	1.8930	1.1082
P347	EVALUA CONSTRUCCION VIVIENDAS POPULARES	
	3.8252	.5248

181. En DOS SANTOS, Wanderley G. "Genese e Apocalipse: Elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana", Novos Estudos, Marzo, 1988

182. Esto puede encontrarse, por ejemplo, en el artículo de Joan Nelson, "Poverty, Equity and the Politics of Adjustent", en Stephen Haggard & Kaufman, Robert The Politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State, Princeton University Press, 1992.

183. CAUSAS DE INEFICACIA E INEFICIENCIA PROGRAMAS SOCIALES:

- 1) causas externas (política y situación económica, falta de voluntad política) (36%)
- 2) por causas internas:
 - 2.1. por los objetivos definidos (objetivos ambiciosos, no son redistributivistas, son asistencialistas, falta de universalismo) (4.8%)
 - 2.2. por la población atendida (universalismo, Se atiende a la clase media, mala definición de población, exceso de población carente) (11.6%)
 - 2.3. por los recursos (recursos escasos, mal distribuidos) (20.4%)
 - 2.4. por la aplicación (por la burocracia, mala gestión, no consulta a la gente) (16.4%)

184. Este análisis está todos los trabajos citados al comienzo de esta quinta parte

185. Usamos las estadísticas del trabajo de Filgueira, op.cit, quien extrajo esos datos del informe de la CEPAL, Panorama social de América Latina, 1994, Santiago de Chile, 1994.

186. El análisis que usamos aquí es el realizado por Carlos Filgueira en el trabajo ya citado.

187. "Sin haber experimentado el crecimiento económico de Brasil y con una magra performance productiva y económica, existieron sin embargo ciertos mecanismos endógenos de redistribución cuyo sustento se encuentra en el plano político (por ejemplo, negociación salarial, consejo de salarios, presión corporativa), y en el plano institucional (políticas de Welfare). Desde el plano económico, Brasil alcanzó en pocos años un nivel del PBI per cápita similar al del Uruguay, pero su performance en materia de reducción de las desigualdades fue pésima", en Carlos Filgueira, op.cit., págs. 21-22

188. Recuérdese que los entrevistados priorizaron las explicaciones económicas en la descripción del fenómeno de la pobreza.