

# Democracia, Estado, conocimiento: los posibles futuros de América Latina



Ángel Flisfisch

Más que difícil, parece imposible concebir un orden político –cualquiera sea la forma que adopte, que no responda a intereses<sup>1</sup>–, tanto individuales como de grupos o colectivos, en cuanto a las decisiones que su funcionamiento en el tiempo hace que se adopten e implementen, fenómeno que usualmente llamamos de políticas públicas. El caso del orden democrático no es distinto. Las decisiones que se adoptan e implementan de acuerdo a las reglas del juego democrático no pueden escapar a esa ley universal. No obstante, en los contextos democráticos contemporáneos, la relación entre decisiones e intereses se presenta inextricablemente asociada a una cuestión básica que es

siempre problemática: la cuestión de la legitimidad de los intereses que las decisiones y su implementación plasman, y ello con independencia de la legitimidad, que podría calificarse de formal, que deriva de la conformidad de la producción e implementación de esas decisiones con las reglas del juego democráticas.

Formalmente, la regla de decisión que le confiere legitimidad a una decisión y su implementación es la de mayoría, simple o calificada, sea de manera inmediata, como es el caso de la votación legislativa de una norma legal, o vía una cadena de mediaciones que puede ser larga y compleja, pero en cuya base o principio operó la regla de mayoría. No obstante, esa legitimidad no garantiza la legitimidad, que se podría llamar de sustantiva, de los intereses a los que responde la decisión y su implementación. De hecho, una legitimidad sustantiva plena solo se alcanza cuando en la base de la

---

<sup>1</sup> Los intereses son de distintos tipos. Por ejemplo, Weber (Max Weber, 2014) distingue intereses materiales e intereses ideales. La variedad de tipos es alta: intereses económicos, intereses políticos, etc.

decisión se tiene unanimidad, estos, los intereses son compartidos por todos o los distintos actores que concurrieron a la decisión, si bien tienen intereses distintos, estos no son antagónicos entre sí. Salvo estos casos, las decisiones padecen una insuficiencia de legitimidad sustantiva. Pueden ser aprobadas por una mayoría, pero siempre resta una minoría en desacuerdo. Puesto de otra manera, casi siempre existen puntos de vista en desacuerdo con los intereses mayoritarios, negándoles legitimidad.

Un tipo de intereses de gran relevancia para el proceso democrático son los corporativos: intereses exclusivos de un grupo, organización o colectivo. Una dimensión importante de la lucha electoral reside en capturar los votos asociados a intereses corporativos, constituyéndose –sinceramente o no– en defensores de ellos. A la vez, la generación de decisiones y la implementación de ellas, por regla general, tiene como objetivo concretar –o podría decirse, hacer realidad– intereses de esta clase, tanto materiales como ideales y normativos.

El carácter corporativo de un interés no le resta por sí legitimidad. De hecho, la regla general es un reconocimiento social amplio de la legitimidad de los intereses corporativos existentes, y la atribución de ilegitimidad resulta excepcionalmente cuando existen estigmatizaciones culturales de un interés, o

en el caso en que hay antagonismos importantes entre ese interés y otros relevantes en la sociedad. Así, la concreción vía implementación del interés de que se trata, puede implicar mermas importantes de recursos para la implementación de otros intereses relevantes, o en el extremo, impedir que se concreten esos otros intereses. En otras palabras, podría decirse que se trata de intereses en pugna, en un contexto conflictivo, caracterizable como una situación de suma cero. En la medida en que las relaciones entre los intereses socialmente existentes se concretan, por regla general, en esta clase de situaciones se puede hablar de una *sociedad de suma cero* (Lester C. Thurow, 2006).

Por oposición a esa noción de interés corporativo se tiene la de interés general: un interés que es compartido por todos y que es de todos los actores de la situación de que se trata. Las situaciones metafóricas a las que se puede acudir para esclarecer la idea son variadas. Por ejemplo, el interés de los pasajeros y la tripulación de un avión en que piloto y copiloto posean las destrezas requeridas para aterrizar normalmente. Más allá de las metáforas, más o menos ingeniosas, la noción de interés general adquiere relevancia social cuando se la utiliza connotando la existencia o inexistencia de un *algo* (condiciones, acciones, procesos, políticas públicas, etc.) que implica

beneficios, riesgos o males, potenciales o efectivos, relativamente universales, independientemente de la subjetividad de las personas. Así, hay un interés general en identificar e implementar medidas para combatir efectivamente la contaminación atmosférica, la polución de las aguas, la reducción del crecimiento económico, el atraso tecnológico del país, etc.

Paradójicamente, según se ha advertido por innumerables autores, es más difícil concretar o hacer realidad intereses generales que intereses corporativos. Como es más que sabido, en el *dilema del prisionero*, o *teorema del polizón*<sup>2</sup>, lo que podría denominarse interés general –el interés de ambos prisioneros– es coincidir en el uso de las estrategias que les aseguren una pena menor. No obstante, la estructura de incentivos de la situación los lleva a emplear las estrategias que generan el peor desenlace para uno y otro.

El comportamiento de *polizón* vuelve a aparecer en la producción de bienes públicos, en la medida en que su provisión depende de privados, ciertamente algo de bastante mayor importancia que el destino de los prisioneros del *dilema*. Según lo ilustra una extensa literatura bien conocida<sup>3</sup>, la estructura de incenti-

vos en la provisión de un bien público –como también en la neutralización de un *mal público*– estimula o hace probable el comportamiento de *polizón*, y ello es extensivo a la interacción entre agentes privados nacionales o domésticos (empresas, organizaciones y diversos tipos de agentes privados), agentes públicos nacionales, como a la interacción entre Estados nacionales<sup>4</sup>.

Esta clase de argumentos puede llevar a concluir la necesidad de la intervención estatal en la provisión de bienes públicos o neutralización de males públicos. Y, de hecho, es lo que generalmente se afirma. No obstante, hay dos cuestiones que vale la pena explorar en cuanto parecen implicar que respuestas estatales en un contexto democrático a lo que podríamos sintetizar como los problemas planteados por la realización de intereses generales, incluyendo la provisión de bienes públicos o la neutralización de males públicos, como casos de interés general, enfrentan complejidades y dificultades de alta relevancia.

Una primera dificultad relevante se asocia a las características del funcionamiento del orden democrático. La competición electoral por cargos representativos de electorados subnacionales –esca-

<sup>2</sup> En inglés, *free rider*.

<sup>3</sup> Se han evitado referencias bibliográficas respecto de una literatura muy conocida. En todo caso, al final del

trabajo se pueden encontrar títulos pertinentes.

<sup>4</sup> La deserción de Trump del Acuerdo de París es un buen ejemplo de comportamiento de *free rider* o *polizón*.

ños en cámaras de representantes o diputados, senados, asambleas nacionales, etc.—es, probablemente, en contextos democráticos relativamente estables y ordenados, tan importante o más importante que la competición por las autoridades en la cima del Ejecutivo, donde se compite por un electorado nacional. Dada la magnitud de los espacios electorales subnacionales, por regla general predominarán en ellos intereses corporativos, asociados a grupos o colectivos de tamaño menor, y son intereses de esa naturaleza los que serán constitutivos de los procesos políticos y los orientarán, en desmedro de intereses generales. Bajo condiciones de restricción financiera y escasez importante de recursos, como acontece en los países latinoamericanos, la probabilidad es muy alta de que la lucha política por realizar intereses transforme lo político en una arena de múltiples conflictos de suma cero. En el extremo, la sociedad está muy cercana a esa figura de una *sociedad suma-cero*, lo que hace efímera la noción de la respuesta estatal como la acción eficaz al problema de la realización de intereses generales, incluyendo la provisión de bienes públicos y neutralización de males públicos, salvo de manera muy marginal.

La segunda dificultad relevante se asocia a la naturaleza de la dimensión temporal, que se asocia a la implementación de esa cadena

de decisiones constitutivas de una política pública. Aquí es necesario distinguir dos tipos de dimensión temporal que plantean problemas distintos.

Una dimensión es la que captura la noción de *duración*. Ella caracteriza bien las cuestiones que suscita la mantención, sostenibilidad y perfeccionamiento en el tiempo de complejos institucionales ya existentes y que podrían denominarse de *sistemas*: sistema educacional, sistema de salud, sistema previsional, sistema de defensa nacional, etc. Aquí, el desafío consiste en hacer *duraderos* estos sistemas, y ello exige capacidades estatales adecuadas para cumplir con ese objetivo. Si esas capacidades existen, las cuestiones políticas relacionadas con esta dificultad probablemente serán secundarias, salvo que el mal funcionamiento del sistema —su eficacia o su eficiencia en cuanto al uso de recursos— exija cambios mayores, o simplemente haya entrado en obsolescencia y reclame su sustitución por un sistema distinto, lo que lleva a considerar el segundo tipo de dimensión temporal que puede afectar la concreción de un interés general. No obstante, el desafío de mantener adecuadamente en el tiempo estos sistemas mediante la acción estatal, plantea problemas serios en los países latinoamericanos, en razón de la ineficacia e ineficiencia del Estado y sus aparatos, un rasgo compartido, en mayor o

menor grado, por todos los países, subrayando que no hay casos en los que los déficits aludidos constituyan cuestiones menores.

El segundo caso se refiere al lapso de tiempo que previsiblemente media entre las decisiones fundacionales y los resultados perseguidos por la política en cuestión. En la medida en que ese lapso es significativamente largo, medible –por ejemplo, en décadas–, de manera tal que los beneficios asociados a los resultados u objetivos los gozan generaciones posteriores a las contemporáneas, la probabilidad de éxito de una propuesta de una política con esas características es significativamente baja.

Es el caso de políticas como las que connotan ideas como las de *estrategia de crecimiento o proyecto-país*, cuyo objetivo es crear nuevas estructuras socioeconómicas, objetivo usualmente asociado a transformaciones de mentalidades y culturas empresariales; a la identificación de nuevos ámbitos de producción; a la incorporación de nuevas tecnologías; a priorizar aportes científicos e investigación; a la formación y empleo de recursos humanos cualitativamente distintos y opuestos en su naturaleza a los predominantes en el pasado. En estos casos, hay factores que operan haciendo notablemente difícil la concreción de una política semejante.

Por una parte, y ello es probablemente un fenómeno universal, como promedio social, la motivación a sacrificar el presente en aras de un futuro muy distante es muy baja. Puesto de otra manera, la tasa de descuento promedio del futuro en la sociedad es altísima, y se puede hipotetizar que salvo para una pequeña minoría, el valor actual de resultados vistos como remotos es simplemente cero.

A la vez, el tipo de políticas a que se hizo referencia implica costos presentes socialmente extendidos, sacrificios que casi con certeza van a entrar en contradicción con usos alternativos de recursos que premiarían la realización de diversos intereses corporativos *hoy* y no en un mañana casi inimaginable. La tendencia a deslizarse a una sociedad suma-cero, o simplemente la existencia de ella, no hace sino magnificar todas estas dificultades.

Dadas las dificultades identificadas que obstaculizan más que importantemente la concreción y realización de políticas que persiguen intereses generales, y en particular de aquellas que necesariamente tienen que desplegarse en plazos significativamente largos, dificultades que se acentúan en los países latinoamericanos, cabe preguntarse qué importancia o relevancia tienen estas categorías de políticas para estos países. Existe la posibilidad de que ellos puedan desenvolverse y seguir historias y destinos que

simplemente prescindan de las preocupaciones hasta aquí esbozadas, sin que ello implique posibilidades de futuros indeseables.

La tesis que aquí se sostiene es la contraria. Sin ese tipo de políticas, considerando los desarrollos globales previsible, a los países latinoamericanos les aguardan futuros posibles, fundamentalmente de estancamiento y decadencia, incrustados en la periferia de procesos económico–tecnológicos y científicos, siguiendo destinos de los que no son propietarios.

Al menos desde los años cuarenta del siglo pasado, la posición geoeconómica y geopolítica de sus países no ha dejado de ser una cuestión problemática para intelectuales, academias, políticos y organizaciones políticas en los países latinoamericanos. La estrategia de crecimiento e industrialización por sustitución de importaciones, cuya idea se difunde y se concreta en diversas experiencias nacionales, asociada a una apreciación geopolítica, que es lo que constituye la teoría de la dependencia, tiene una connotación de política internacional –el anti–imperialismo– con efectos en la política doméstica en varios casos. Claramente, todo ello es expresión de esa problemática antes aludida.

Alrededor de las últimas tres a cuatro décadas, diversos grupos y redes de economistas y científicos sociales han creído encontrar una

respuesta a esa cuestión problemática vía la idea fuerza de la globalización, asociada en varios de los casos a un énfasis en el mercado y la actuación de los agentes privados como las instituciones deseables –óptimas, dirían sus partidarios– para la estructuración de la economía y la sociedad, acompañado de un énfasis similar en una minimización de las funciones del Estado. La designación de esta constelación de ideas, en varios casos llevadas a la práctica, como *neoliberalismo*, sea peyorativa o positivamente, es hoy –como se sabe– moneda corriente.

Ciertamente, la globalización como noción conductora de una *estrategia de desarrollo* resuelve, al menos en teoría, la problemática de la inserción geopolítica y geoeconómica de los países de la región: en términos económico–espaciales, se pertenece a un mundo cuyas fronteras se diluyen crecientemente, y respecto del espacio político internacional, la mejor estrategia reside en relaciones positivas con *todos*: «Chile no tiene enemigos, solo amigos». La máxima pertenece a una de las personalidades más significativas del proceso chileno de transición a la democracia, que tiene lugar en las dos últimas décadas del siglo XX y las tres primeras del actual<sup>5</sup>.

No obstante, durante los últimos años la idea fuerza de la

<sup>5</sup> Se trata de Edgardo Boeninger.

globalización ha experimentado desvalorizaciones significativas, en cuanto estrategia de desarrollo que por sí misma es *la* respuesta a los problemas y desafíos de los países. A la vez, se es testigo de retornos a la noción de que una estrategia de esa naturaleza –o un proyecto–país, para emplear una expresión que en el fondo tiene la misma connotación– implica políticas prioritarias que dan nuevamente a los aparatos estatales roles protagónicos, ciertamente redefinidos respecto del pasado bajo un nuevo contexto. A la vez, ello también implica un giro importante hacia lo doméstico de cada país y sus circunstancias.

Un buen ejemplo de este giro lo proporciona Alejandro Foxley en un libro intitulado «La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina» (Foxley, 2012). La tesis que sostiene el libro, compartida por diversos autores, es que los países que alcanzan un ingreso medio estimado en el año de su publicación entre nueve mil y veintidós mil dólares estadounidenses, enfrentan una clara disyuntiva: o desarrollarse hacia tramos superiores, deviniendo en países desarrollados, o mostrarse incapaces «*de sostener un alto crecimiento por varias décadas*»<sup>6</sup>, varándose en un estancamiento importantemente disfuncional no solo económica, sino también política y socialmente.

El desenlace negativo no es inevitable. Todo depende de decisiones en términos de políticas que neutralizan las condiciones que, en definitiva, constituyen la «trampa». Foxley identifica esas políticas mediante una enumeración de los objetivos a alcanzar –lo que denomina *tareas pendientes* para América Latina– para superar la trampa del ingreso medio. Esos desafíos son mejorar la regulación financiera y el manejo de la cuenta de capitales; mejorar la competitividad a través de la integración global desde la base productiva; reorientar el desarrollo hacia el eje Asia–Pacífico, para dar un impulso adicional a la competitividad; mejorar la calidad de los recursos humanos en América Latina; reducir las desigualdades y aumentar la seguridad pública; dar protección social a la clase media; mejorar la calidad de las instituciones. Para el autor, este último desafío implica tanto la calidad del Estado y sus aparatos, como la democracia y su dimensión representativa.

Se trata de desafíos fundamentados en intereses generales por consiguiente, vale la pena verlos a la luz de las dificultades anteriormente identificadas. Por una parte, algunos objetivos pueden suponer políticas que, si bien producirían efectos en plazos calificables como cortos o medianos, los procesos de su generación pueden quedar sumidos en lógicas de suma cero, dada la

---

<sup>6</sup> El subrayado es nuestro.

presencia de intereses antagónicos. Foxley sostiene que «en América Latina siempre ha sido factible diseñar vías para construir consensos... que permitan a los países moverse en la dirección correcta» (Foxley, 2012).

Si bien la experiencia de la última década apunta en una dirección contraria, suponiendo que los procesos de generación de las políticas requeridas superan esos obstáculos, subsiste para el Estado el desafío de mantener en el tiempo los resultados institucionales de la política y su desempeño, administrándolos adecuadamente; corrigiendo vacíos; debilidades sobrevinientes e introduciendo mejoramientos e innovaciones. Ello supone aparatos estatales premunidos de las capacidades exigidas para ello, lo cual implica no solo pericias administrativas, sino también capacidades y recursos políticos para neutralizar oposiciones derivadas de intereses corporativos antagónicos a esas iniciativas de mantención y mejoramiento. La pregunta es, entonces, si los Estados latinoamericanos actuales poseen las capacidades descritas, y la respuesta no puede ser sino negativa.

Los desafíos anteriormente descritos plantean igualmente la necesidad de políticas de largos plazos en términos de resultados, con todas las dificultades ya señaladas. Por ejemplo, mejorar los recursos humanos o reducir las desigualda-

des –además de implicar complejidades que exigen pericias estatales probablemente inexistentes–, son objetivos solo alcanzables por un haz de políticas que se implementan y desarrollan en varias décadas. Como ya se señaló, esos plazos chocan con un factor cultural –una alta tasa de descuento que lleva al valor actual de los resultados futuros a magnitudes irrisorias– y largas cadenas temporales de sacrificios de recursos demandados por intereses corporativos, que demandan realizarse en el *aquí y ahora*.

El futuro posible que orienta el análisis de la concepción de la trampa del ingreso medio es un futuro presente: es el estadio de desarrollo de los países que superaron la trampa. Si se permite la repetición, el presente de los países desarrollados. Pero la realidad global contemporánea exhibe dinámicas y evoluciones, recogidas en una literatura creciente, que plantea como futuros posibles, y en cierto sentido ya emergiendo, tendencias que superan con mucho el futuro posible asociado a la teorización sobre la trampa del ingreso medio. Se trataría de procesos que implican tránsitos no a escenarios existentes ya conocidos, como el país desarrollado que ha superado esa trampa, sino a nuevas realidades constitutivas de *nuevas eras*, que dejan atrás la era de la primera revolución industrial.

Un primer fenómeno de esta naturaleza es la emergencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación, cuya consolidación y sus efectos sociales, económicos y políticos, han sido descritos y analizados principalmente por Manuel Castells (Castells, 2010, 2006, 2003). Se podría connotar a este conjunto de fenómenos mediante la metáfora de una tercera revolución industrial, y si bien la *sociedad de redes*, que es la noción que se puede emplear para designar la sociedad que emerge de esta revolución, probablemente se encuentra consolidada en el mundo desarrollado. En el caso de los países de la región, recién en los últimos años un cierto número de ellos la ha asumido, y ha comenzado a definir y a desarrollar políticas que permitan asumir los desafíos que plantea. Los Estados han demostrado una vez más el déficit en cuanto a capacidades para desempeñar esa tarea, y lo cierto es que comportamientos dinámicos orientados a transitar hacia la *era de la información* –como la ha bautizado Castells–, han sido obra fundamentalmente de las propias sociedades, y más específicamente de los sectores privados.

Sin embargo, se sostiene, en virtud de razones más que atendibles, que el presente está deparando otro cambio sistémico: una cuarta revolución industrial (Schwab, 2016; Foreign Affairs, 2016). Se trata de una real acumulación de creaciones

tecnológicas, con efectos sociales, económicos, políticos y culturales, que configurarían nuevos tipos de sociedades. Dentro de este conjunto de innovaciones se señalan, entre otras, las siguientes (Schwab, 2016): computación ubicua, supercomputador de bolsillo, Internet de las cosas y para las cosas, hogares conectados, ciudades inteligentes, *Big Data* para adoptar decisiones, automóviles sin conductor, inteligencia artificial en adopción de decisiones, neurotecnologías, etc.<sup>7</sup>

Es claro que la implantación de este haz de numerosas tecnologías supone las decisiones e implementaciones del correspondiente fajo de políticas, en términos de una significativa simultaneidad y plazos de larga duración. Se trata entonces de lo que puede denominarse de una *gran estrategia* o un *proyecto-país*. Por consiguiente, tanto la adopción de las decisiones fundamentales en las que descansará esa *gran estrategia*, como asimismo los procesos de su puesta en obra, se van a topar con ese conjunto de dificultades anteriormente reseñadas. Si no hay una superación de los obstáculos antes identificados, el destino de los países de la región consistirá en reducirse a ser parte de una periferia marginal, cuya pobreza y dependencia va a ir aumentando

<sup>7</sup> Schwab señala veintitrés innovaciones tecnológicas. Véase también *The Fourth Industrial Revolution A Davos Reader*, Foreign Affairs 2016.

aceleradamente, en cuanto a una geoeconomía y una geopolítica que obedecerán a Estados centrales que han logrado reestructurarse progresivamente, en términos de las dimensiones de esta cuarta revolución industrial. Se trataría de un destino de estancamiento y deterioro, mucho peor en sus características que el que han padecido, dada las relaciones de dependencia desarrolladas a partir de la segunda revolución industrial.

¿Cómo pueden hacer frente a este desafío ciertamente histórico los países de la región? Un escenario posible consiste en que desde la sociedad misma –empresarios, emprendedores pequeños con alto capital científico–tecnológico, sociedades científicas, grandes empresas, universidades, etc.– emerjan espontáneamente procesos de creación tecnológica, dado el vacío o semivacío de actividad estatal y de definición e implementación de políticas públicas a largos plazos. La experiencia histórica de los países de la región es testimonio sobre la incapacidad de los actores sociales y económicos de converger y cooperar por sí solos en la construcción de una *gran estrategia* como la requerida. De hecho, aunque el autor puede estar equivocado, es difícil encontrar casos en que, a partir solo de la sociedad, hayan emergido fenómenos calificables de gran estrategia; las etapas históricas con grandes cambios, han descan-

sado siempre en orientaciones y políticas con el Estado, jugando la política un rol protagónico. Las dificultades contemporáneas residen en que, el problema que ahora se enfrenta, sobrepasa en varios órdenes de magnitud a los de las etapas pasadas. De allí la pregunta: ¿qué características tendrían que poseer los actores que imaginan, adoptan y llevan a cabo el complejo haz de políticas públicas que constituyan la *gran estrategia* requerida?

Primero que nada, conviene establecer unas precisiones. Al hablar del Estado, la referencia es a tres componentes, que, si bien se articulan entre sí, aunque con tensiones o contradicciones que pueden ser significativas, son distintos y, de hecho, como se argumentará, uno de esos componentes es el esencial en la creación, consolidación y desarrollo de una *gran estrategia*.

El primer componente es lo que se podría llamar dominio o ámbito político del Estado. Recordando a Schmitt (Schmitt, C. 2007), este ámbito político incluiría tanto lo político como la política. En términos institucionales, se refiere al Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro), al Legislativo (Congreso, Parlamento, Asamblea, etc.), y a las personas que desempeñan las diversas posiciones que componen estos dos conjuntos.

El tercer componente se denominará aquí como Conjunto de Aparatos de Estado, o simple-

mente Aparatos de Estado. A su vez, los miembros de un Aparato de Estado cualquiera pertenecen a la burocracia estatal o a la tecnoburocracia. Lo que distingue a los tecnoburócratas de los burócratas, en términos de un tipo ideal, es que los primeros son expertos en determinados conocimientos, incluyendo los conocimientos aplicados, asociados a la disciplina que cultivan su puesta en práctica en la definición de políticas públicas y en el monitoreo y orientación de ellas. Manteniéndose dentro de los límites del tipo ideal de Aparato de Estado, hay una división del trabajo entre ambas categorías que los coordina, persigue eficacia y eficiencia en el desempeño.

En una visión idealista o ingenua, la identificación de intereses generales y la construcción de una gran estrategia es tarea de los tres componentes, tanto vinculados jerárquicamente como actuando cooperativamente. Esta visión es falsa. De hecho, como se va a argumentar, los únicos protagonistas posibles de la saga que constituye una gran estrategia es el conjunto o un subconjunto de los Aparatos de Estado.

Como se adelantó anteriormente, la lógica de lo que podría llamarse la democracia parlamentaria –esto es la competición electoral por escaños que los ganadores

ocupan por plazos fijos<sup>8</sup>–, privilegia de manera más que importante una representación de intereses corporativos y pronunciadamente sectoriales. No está en el interés ni tampoco, por lo general, en sus capacidades y recursos, de quien compite por escaños o se desempeña como parlamentario, de configurar una imagen de representante de intereses generales concretables en una gran estrategia nacional. No cabe ver en ello una falta o pecado. Los intereses particulares de los distintos grupos de mayor o menor tamaño existentes en la sociedad necesitan de esta lógica democrática, de modo que sus demandas igualmente particulares, que responden a intereses corporativos, se transmitan vía esa lógica de competición al ámbito de las decisiones políticas. Aceptar la posición de Edmund Burke, quien afirmó ante sus electores de Bristol, en 1774, que el parlamento no es un congreso de agentes y abogados de intereses diferentes y hostiles que defienden contra otros agentes y abogados, y que contrariamente, debe guiarlo el interés general del conjunto, el bien general, equivale a privar a las demandas concretas de los diversos grupos existentes en la

---

<sup>8</sup> Hay que destacar que contemporáneamente hay una evaluación negativa respecto de la reelección en los cargos de elección popular, incluyendo los escaños en el parlamento. Obviamente, en la medida que se prohíbe la reelección, se acorta el plazo de desempeño del cargo.

sociedad de los canales institucionales democráticos para hacerla conocer y pujar por ellas. Mucho más armónica con la lógica democrática, en términos de la cual funciona un parlamento, es la posición de Abraham Lincoln, quien, en el contexto de una campaña electoral por un escaño en la Asamblea General de su Estado, envió una carta a un diario que decía lo siguientes: «Si soy elegido, consideraré a toda la gente mis representados. Mientras actúe como su representante, me gobernarán sus voluntades respecto de todas las materias sobre las cuales posea los medios de saber cuál es esa voluntad, y respecto de las restantes, haré aquello que mi juicio me enseñe que promoverá de la mejor manera sus intereses» (Fehrenbacher, 1989).

De esta manera, entre una representación de intereses generales, que dé origen a decisiones que se proyecten en términos de un haz de políticas públicas que configuren una gran estrategia nacional y la representación de intereses particulares y sectoriales, propia de una cámara o Parlamento y su lógica, existe una contradicción flagrante. En la búsqueda de un actor o instancia protagónica en la construcción e implementación de grandes estrategias nacionales, lo lógico es descartar al Legislativo como componente del Estado.

A primera vista, el caso del Ejecutivo es radicalmente distinto.

Las mismas figuras presidenciales tienden a enfatizar que desempeñan un rol cuya identidad descansa en la representación de intereses generales, del interés de toda la nación<sup>9</sup>. No obstante, es posible argumentar que esa caracterización del rol presidencial en el imaginario colectivo juega un mero carácter simbólico, cuya función es legitimar la figura presidencial y permitir presentar demandas a presidentes concretos, legitimándola —a su vez— bajo el paraguas de intereses generales.

Ciertamente, los presidentes representan, por lo general, macrointereses corporativos o sectoriales que, por su envergadura, tienen una cierta aureola de intereses generales sin serlo. No obstante, de allí a constituirse en figuras protagónicas del inicio de un proceso de desarrollo de un haz de políticas públicas que configuren una *gran estrategia* para el enfrentamiento

<sup>9</sup> El caso de Chile es ilustrativo. Es parte de la cultura política, una tradición en la que la caracterización del rol presidencial obedece a la máxima «Yo soy el Presidente de todos los chilenos». Un caso de ruptura con esa tradición es la del Presidente Salvador Allende, quien afirmó explícitamente que él no era el Presidente de todos los chilenos, ni podía serlo, enfatizando así su toma de partidos por unas clases sociales frente a otras. Con frecuencia, cuando se discute o se opina sobre su Gobierno, se menciona esta ruptura explícita con la retórica presidencial clásica, como un grave error de su parte.

de los desafíos que plantea una cuarta revolución industrial hay, claramente, una brecha abismal. En efecto, si hubiera que caracterizar la lógica democrática o de representación a la que se ajusta la institución presidencial, se la podría describir sucintamente como una lógica de competición<sup>10</sup> que enfrenta megainteresses corporativos que, recurriendo a un lenguaje hoy en desuso, implícitamente configuran un conflicto o «lucha de clases». De hecho, la escala izquierda–derecha refleja ese conflicto. Es por esa razón que el foco o prioridad principal de la competición entre gobierno presidencial y oposición recae en políticas públicas sociales que, de llevarse a cabo, significan beneficios para extensos sectores de la población, sea temporales o permanentes<sup>11</sup>; o bien, políticas públicas que benefician a lo que se denomina sector privado (empresas en general, empresas de un cierto rubro, etc.). Proponer y procurar iniciar una *gran estrategia*, es algo que entra en contradicción con la

lógica de competición presidencial y estratégicamente constituiría un más que grave error<sup>12</sup>.

Los argumentos presentados hasta ahora llevan a la conclusión de que los protagonistas de una *gran estrategia* que enfrente los desafíos de una cuarta revolución industrial hay que buscarlos en el ámbito de los Aparatos de Estado, y dentro de cada aparato de Estado, en una asociación virtuosa entre burocracia y tecnoburocracia. Teniendo presente que las referencias son tipos ideales, los factores que favorecen ese protagonismo son varios. Primero, la tecnoburocracia posee *conocimiento científico*, incluyendo paquetes de evidencia que abren la posibilidad de políticas públicas basadas en evidencia. Está compuesta de especialistas en diversas disciplinas, y su formación les ha permitido apropiarse del conocimiento disciplinario mismo, como del conocimiento aplicado traducible en soluciones tecnológicas.

<sup>10</sup> Es una lógica que se concreta no solo en períodos electorales. Durante su mandato, el presidente procura abonar el escenario para los competidores de sus mismas filas, o para sí mismo si puede reelegirse. Durante el ejercicio de su mandato, compite cotidianamente con la oposición que procura desalojar la coalición que apoya al presidente, sustituyéndolo por uno de los suyos.

<sup>11</sup> El caso extremo es el de los presidentes o presidentas populistas.

<sup>12</sup> Históricamente, los casos de *gran estrategia* se han dado en el contexto de totalitarismos (Unión Soviética estalinista, China maoísta). También los contextos autoritarios parecen favorecer *grandes estrategias* de menor envergadura. Es el caso de Chile bajo la dictadura de Pinochet. En contextos democráticos, es plausible hipotetizar que la probabilidad es mucho más alta al enfrentar grandes catástrofes, como depresiones profundas. Un buen ejemplo es el «nuevo trato» de F.D. Roosevelt en Estados Unidos.

cas y prácticas frente a problemas concretos planteados en el *aquí* y *ahora*, tanto de un presente de corta duración como uno de significativo largo plazo, e igualmente generar diagnósticos o pronósticos, por ejemplo, respecto de las tendencias globales en desarrollo y los escenarios probables que ellas van plasmando. Segundo, tiene la capacidad de divulgar *hacia abajo* sus conocimientos y cómo ellos son el fundamento de las aplicaciones que se proponen, y esto –a su vez– permite un trabajo articulado y cooperativo con la burocracia: esta última no es simplemente un instrumento de la tecnoburocracia, sino un colaborador inteligente de ella, capaz de comprender el porqué de lo que se hace. Tercero, aun cuando la tecnoburocracia está necesariamente sectorializada por ministerios y servicios, las posibilidades de trabajo conjunto, coordinado y complementario, son efectivas en razón de la homogeneidad de la categoría: se trata de un universo de profesionales y el clima que impera en el conjunto de los aparatos del Estado es de «profesionalismo». Cuarto, en la construcción del tipo ideal, se parte de la premisa de que la tecnoburocracia goza de continuidad en sus posiciones, un requisito capital para la creación, desarrollo, monitoreo y corrección de las políticas en curso. La implementación de una política puede encontrar problemas no solo

en lo que Clausewitz llamó de *fricción* –el choque de lo planificado y anticipado con los obstáculos imprevistos que se presentan en la realidad<sup>13</sup> (Clausewitz, 1976)– sino también en componentes de la misma definición y planificación de la implementación de la política o haz de políticas que, por ejemplo, comienzan a hacer derivar la estrategia hacia objetivos imprevistos no deseables. La continuidad de la tecnoburocracia hace más probable una superación eficaz de la fricción y una anticipación prematura de los efectos perversos que pueden estar emergiendo.

El problema que se plantea ahora es la colisión entre el tipo ideal recién esbozado y las realidades de los conjuntos de aparatos del Estado existentes en los países de la región. La práctica extendida es que las posiciones en los aparatos del Estado son la captura legítima de los vencedores electorales, como también presa de redes clientelares integradas por partidos políticos y otras organizaciones que pactan y negocian con agentes de esos partidos, lo cual cancela la continuidad. Esto es suficiente para que lo que se tenga en la realidad sea a lo más una caricatura del tipo ideal. En

<sup>13</sup> «La fricción es el único concepto que más o menos corresponde a los factores que distinguen la guerra real de la guerra en papel» (Clausewitz, 1976, pág. 138). La traducción es nuestra.

cuanto a conocimiento científico, en el mejor de los casos se observa un profesionalismo mediocre. Por otra parte, la descoordinación es el fenómeno que impera, como asimismo tensiones y conflictos entre tecnoburócratas, burócratas y políticos. En estas condiciones no solo es altamente improbable la emergencia de una *gran estrategia*, como la requerida para enfrentar los desafíos de la cuarta revolución industrial, sino que también se ven afectadas, en general, todas las políticas que se definen e implementan. En muchos casos, la fricción opera con una intensidad que las convierte en meros fantasmas de actividad estatal. Igualmente, no es extraño que políticas importantes terminen produciendo efectos indeseables. La necesidad de un Estado cuyos aparatos, al menos, comiencen a orientarse hacia esa virtuosidad óptima, quizás inalcanzable pero útil como estrella polar que marca el rumbo, debería ser una primera prioridad en los países de la región.

Finalmente, hay un tema que es mucho más universal, que no solo afecta a los países de la región y sus posibilidades en cuanto a desarrollar *grandes estrategias*, relacionado con la difusión del conocimiento científico<sup>14</sup>. El desarrollo contemporáneo del conocimiento científico

contempla dos dimensiones: una institucional y otra sustantiva. Esta última reside en la consolidación de comunidades epistémicas en relación con disciplinas específicas, que definen nichos en el sistema académico bajo la hegemonía de metodologías y paradigmas que responden a las preguntas básicas: ¿qué es conocimiento? y ¿cómo se conoce? Este fenómeno organizacional es válido para todas las disciplinas científicas.

Los resultados de este desarrollo están a la vista. Primero, la especialización y diferenciación de subdisciplinas dentro de cada disciplina. Segundo, un aumento exponencial de subdisciplinas con tendencia a la atomización y, al mismo tiempo, un debilitamiento importante de relaciones entre las subdisciplinas, que giran finalmente en torno a un número muy reducido de problemas, constituyéndose en redes que giran en torno a dos, tres o a lo más cuatro problemas por décadas. Luego, una creciente sofisticación metodológica, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, que está llevando a un creciente esoterismo de los lenguajes disciplinarios, de manera tal que quienes entienden los lenguajes de los científicos son grupos muy pequeños, generalmente reducidos a algunos académicos y académicos especializados.

La consecuencia de lo anterior es que no solo no existen canales entre conocimiento científico y públicos

<sup>14</sup> Las ideas que se exponen a continuación fueron objeto de una presentación en la Universidad Autónoma de Honduras, el 13 de marzo del 2017.

masivos, sino también la interacción sustantiva entre especialistas de las distintas disciplinas se dificulta más que considerablemente. En el caso de los aparatos del Estado, ello implica un obstáculo severo a la interacción dentro de la tecnoburocracia, y un obstáculo más severo aún en la comunicación entre tecnoburocracia y burocracia. Obviamente, en el caso del Ejecutivo, el Legislativo, agentes políticos como los partidos, y la opinión pública, la posibilidad de una comprensión cabal del diagnóstico sobre los escenarios futuros que implica la cuarta revolución industrial y de los fundamentos de la *gran estrategia* para enfrentar los desafíos de esa revolución es, de acuerdo a lo argumentado, casi nula.

La única respuesta posible a ese déficit es otra *gran estrategia*: la difusión del conocimiento, con mayor o menor grado de sofisticación, que convenza a todos los actores –tecnoburocracia, burocracia, políticos, opinión pública– del diagnóstico sobre los efectos y desafíos de una cuarta revolución industrial y de la necesidad de una *gran estrategia* que enfrente lo que será, en definitiva, una redefinición o remodelación de la sociedad. El dilema es o atenerse a lo que la historia disponga, o desplegar una voluntad colectiva orientada a ser dueños del propio destino.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fehrenbacher D.E. (ed). (1989). *Lincoln. Speeches and Writings 1832-1858*. Nueva York: Then Library of America.
- Foxley, A. (2012). *La Trampa del Ingreso Medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago: Cieplan.
- Schmitt, C. (2007). *The Concept of the Political* (Expanded Edition). Chicago: The University of Chicago Press.
- Von Clausewitz, C. (1976). *On War*. New Jersey: Princeton University Press.
- Burke, E. *Collected Works. Volume II*. Minerva Classics, Amazon Digitals.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Nueva York: World Economic Forum.
- Thurow, L.C. (2001). *The Zero-Sum society*. Nueva York: Basic Books.