

EL LEVIATAN ACORRALADO: CONTINUIDAD Y CAMBIO EN EL PAPEL DEL ESTADO EN AMERICA LATINA*

Roberto P. Guimarães

Nuestro gran error está en tratar de obtener de cada uno en particular las virtudes que no posee, descuidando cultivar aquellas que posee.

Adriano (76-138)

Todo caso es único.... e igual a todos los demás.

T. S. Elliot (1888-1965)

1. Introducción: Estado, democracia y justicia social en el contexto latinoamericano

El tema del Estado ha cobrado interés especial en América Latina en los últimos tiempos. Ello se debe, en buena medida, a una tendencia reciente de las ciencias sociales, de volver a asignar una prioridad especial al Estado en los paradigmas teóricos de interpretación de la realidad.¹ Eso se debe también a la llamada crisis del desarrollo latinoamericano, cuyas múltiples manifestaciones ponen de relieve el rol del Estado como un actor privilegiado que, si bien se ve condicionado por la sociedad en que está inserto, tiene la capacidad de influenciar decisivamente los procesos económicos, sociales y políticos.

En efecto, en los años 1950 se intentó sustituir al Estado, hasta entonces concepto dominante en la Ciencia Política, por otros (como el de "sistema político") que privilegiaban la sociedad como categoría

[*] Este ensayo recoge parte de las reflexiones desarrolladas por el autor en trabajos recientes. Véase Roberto Guimarães, "Desarrollo social en América Latina: Políticas y restricciones institucionales", *Socialismo y Participación*, Nº 44, diciembre de 1988, pp. 33-59, y *Desarrollo con equidad ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa? (Proceso de toma de decisiones, formulación de políticas y desarrollo social en América Latina)*. LC/R. 755, Santiago de Chile, CEPAL, abril de 1989.

[1] Véase, por ejemplo, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, (eds.), *Bringing the State Back in*, (Nueva York: Cambridge University Press, 1985).

de análisis. David Easton fue, sin duda, pionero en ese ataque frontal al Estado,² y la influencia de las investigaciones enmarcadas por esa tradición intelectual fue tan fuerte que se llegó a declarar solemnemente el "entierro del Estado".³ No sorprende, por tanto, el profundo desconsuelo de Easton al comprobar su reaparición en las preocupaciones de políticos y estudiosos de la cosa pública, lamentándose incluso de que ese concepto, que se imaginaba superado ya hace décadas, "vuelva ahora de su tumba para atemorizarnos una vez más."⁴

Sin pretender participar en una polémica cuyos resultados prácticos son discutibles, lo cierto es que el Estado ocupa hoy el primer plano del debate político. Como categoría de análisis posee por los menos un valor heurístico intrínseco, en el decir de Gabriel Almond, "de agitar un poco las cosas... provocando conmoción en nuestros sentidos y alertando la mente para nuevas posibilidades".⁵ Sin embargo, si bien es cierto que plantearse la cuestión del Estado puede ser como asomarse a la Torre de Babel,⁶ no es menos correcto que su resurgimiento reciente, sea cuales fueren las acepciones del término, ha permitido enfatizar la dimensión institucional de los sistema de dominación.

En ese sentido, conviene aclarar que las observaciones que se hacen a continuación se basan en una concepción del Estado como una relación social de dominación, o "la expresión política de la dominación en una sociedad territorialmente definida",⁷ pero

[2] David Easton, *The political system*, (Chicago, University of Chicago Press, 1953).

[3] Frederick Watkins, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (Nueva York: Macmillan, 1968).

[4] David Easton, "O sistema político sitiado pelo Estado", en: *A Ciência Política nos anos 80*, Bolívar Lamounier, org., Brasília, Universidade de Brasília, 1982, p. 129.

[5] Gabriel Almond, "The return to the State", *American Political Science Review*, 82(3):853-74, septiembre de 1988, p. 872.

[6] Jorge Graciarena, "El Estado latinoamericano en perspectiva: Figura, crisis, prospectiva", *Pensamiento Iberoamericano*, N°5a, enero-junio de 1984, pp. 39-92, p. 39. Vale notar, corroborando a Graciarena, que la ambigüedad del concepto permite múltiples interpretaciones, a tal punto que ya a inicios del siglo se podía identificar cerca de 150 definiciones de Estado (C. H. Titus, "A nomenclature in Political Science", *American Political Science Review*, (25) 1:45-60, marzo de 1931).

[7] Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, 15 (4):1157-99, diciembre de 1978, p. 1158.

también como un conjunto de organizaciones con autoridad para adoptar decisiones que atañen a todos los individuos de una colectividad. Esta concepción no se aparta de la definición clásica, de "aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclame para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima",⁸ y permite asimismo destacar dos dimensiones básicas del Estado. Por un lado, el Estado representa más que un conjunto de instituciones, constituyéndose además en una red de relaciones sociales de dominación, apoyada en aquellas, pero que contribuye a la reproducción de la estructura de clases en una sociedad. El Estado así entendido representa, por otro lado, más que "el gobierno", en la medida que sus sistemas administrativos, legales, y coercitivos permiten estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad política, pero a la vez permiten estructurar diversas relaciones al interior mismo de la sociedad civil.⁹

En resumen, pese a que la postura adoptada aquí supone al Estado como *pacto de dominación*, el énfasis estará puesto en su manifestación como *aparato institucional*, lo cual permite situarnos más cerca del debate latinoamericano, dejándose a un lado las discusiones más teóricas sobre su dimensión netamente política en la reproducción de las relaciones de clase. Sólo para quedarnos con un ejemplo, pareciera que las tesis sobre la relativa autonomía del Estado, en el caso de América Latina, se refieren a la autonomía del Estado "aparato" en relación al Estado "político", más que a la autonomía de éste en relación a la sociedad.¹⁰ Existen también

[8] Max Weber, *Economía y sociedad: Esbozo de Sociología comprensiva*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1944), p. 1056.

[9] Sobre estas dimensiones, véase, respectivamente, Guillermo O'Donnell, "States and alliances in Argentina, 1956-1976", *The Journal of Development Studies*, 15 (1):3-33, octubre de 1978, y Alfred Stepan, *The State and society: Peru in comparative perspective*, (Princeton: Princeton University Press, 1978).

[10] Véase, por ejemplo, Oscar Oslak, *Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*, (Buenos Aires: CEDES, 1978). Fernando Henrique Cardoso también ha subrayado ese aspecto, al indicar que no se puede "ver al Estado simplemente como *expresión* de intereses de clase, sin reconocer que esta expresión requiere una *organización* que, como no puede asumir otra forma que la de una red social de personas, tiene existencia propia y posee sus propios intereses." "On the characterization of authoritarian regimes in Latin America", en: David Collier (ed.), *The new authoritarianism in Latin America*, (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 33-57, p. 51.

otros motivos para focalizar la atención en el aparato burocrático del Estado. Por de pronto, posibilita aterrizar aún más el debate, vinculándolo al proceso de formulación de políticas, y destacándose, asimismo, los actores que participan en él. En *segundo* lugar, el discurso sobre el Estado en América Latina, además de la confusión conceptual que lo caracteriza -a tal punto que uno termina por no saber a qué "Estado" se están refiriendo los defensores de ésta o aquélla postura- se ha distinguido, como nos recuerda Alfredo Costa Filho, por tratarlo como una nueva "Geni", ese personaje creado por el cantautor brasileño Chico Buarque de Holanda en su "A ópera do malandro", que la sociedad alaba-denigra-alaba-denigra.¹¹

De acuerdo con esta interpretación, se viene dando un tratamiento maníaco-depresivo al Estado en América Latina. En la fase maníaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien exigiéndole el recorte de su aparato burocrático y del gasto público. Concluye Costa Filho que, "en la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la *primera*, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos." El resultado de ello, a mi juicio, es la pérdida de significado del Estado, confundiéndose su dimensión política, de relación de dominación, y su dimensión como un ente burocrático; todo lo cual justifica aún más enfatizar sus características institucionales.

Una vez aclarada la postura analítica respecto del Estado que ha informado este ensayo, lo cual responde al primer elemento señalado anteriormente para que el concepto recobre vigencia en la ciencias sociales -i. e. la tendencia a desplazar las teorías centradas exclusivamente en la sociedad- corresponde ahora situar el análisis en el contexto de la crisis regional. Para esos efectos, se podría afirmar que la crisis económica que se agudiza a partir de fines de la

[11] Véase Alfredo Costa Filho, *Planificación y Construcción del futuro*, San José, Jiménez & Tanzi, para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1988, pp. 45-6.

década pasada ha puesto en tela de juicio muchas concepciones, principalmente las de corte exclusivamente económico, acerca del desarrollo latinoamericano.

Junto con el despertar amargo de la farra desarrollista, cuyo fuerte endeudamiento externo ha sido uno de sus resultados, se produjo también una resaca netamente política. En gran parte de la región las instituciones públicas han sido incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de un proceso de modernización desequilibrado, y por el otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no se revela menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa. Esto se ha visto agravado por nuevas formas de dependencia económica, financiera y tecnológica en relación a los centros de poder mundial, respecto de las cuales, la deuda externa representa tan sólo una de sus manifestaciones, quizás la más evidente, pero no por ello la más importante. Por último, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económico-social un excelente caldo de cultivo para su profundización. De tal suerte que ya a fines de la década de los ochenta, la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

En base a este diagnóstico, el trabajo tiene por objetivo analizar el rol del Estado en el contexto de tres elementos claves de la disyuntiva latinoamericana: recuperación del crecimiento, construcción de la democracia y promoción de la justicia social. Para estos fines se ha adoptado una perspectiva de interpretación no económica o, si se quiere, sociológica y politológica. Eso implica, desde luego, poner el acento en el entorno político-institucional que pueda garantizar un mínimo de viabilidad a las propuestas de superación de la crisis que tomen en cuenta los tres desafíos, de crecimiento, de democracia y de justicia social. En *segundo* lugar, significa tener como marco de referencia el proceso de formulación de políticas públicas, que es donde se entrecruzan, concretamente, estos desafíos. Por último, el análisis se circunscribe al carácter autoritario del Estado

latinoamericano, puesto que el problema más importante hoy día en América Latina es, sin lugar a dudas, la consolidación de la democracia en los pilares de la justicia social.

La pretensión de pasar revista al rol del Estado en el contexto de la crisis no debe dar lugar a una percepción de que se esté estableciendo una relación causal, determinista, entre crisis de desarrollo y crisis del Estado. La crisis del Estado latinoamericano antecede en los hechos a la evolución económica reciente, y la razón para vincular ambos temas se debe a que la superación de los problemas actuales pasa, necesariamente, por una reforma del Estado, del mismo modo que no se puede discurrir sobre la democratización del aparato estatal sin considerar los desafíos planteados por la crisis. Suscribo integralmente las conclusiones de Portantiero, cuando éste afirma que la transición desde un sistema autoritario e injusto hacia una sociedad democrática y justa depende esencialmente de la voluntad de los actores sociales, y como tal es irreductible a los determinismos que se quieren deducir de las leyes de la historia.¹²

Para llevar a cabo los propósitos señalados, se ha ordenado el análisis en tres partes. En la *primera*, se introducen algunas reflexiones sobre la formación del Estado en América Latina, subrayándose los aspectos más estrechamente vinculados con la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones públicas. En la *segunda*, se hace un intento de acercamiento político-institucional a la evolución latinoamericana reciente, poniéndose énfasis en la dinámica de los procesos económicos, sociales y políticos que configuran la crisis del autoritarismo. La *tercera* y *última* parte del ensayo representa, en verdad, una consecuencia lógica, marcadamente prospectiva y propositiva, de las dos secciones anteriores. Es ahí donde se perfilan algunos requisitos "institucionales" para la acción del Estado en pos de la consolidación de la democracia en América Latina.

No se puede cerrar esta introducción sin referirnos al uso de "América Latina" como unidad de análisis. Las reflexiones que siguen están, por supuesto, ancladas en las características generales de la realidad latinoamericana, pero suponen, a la vez, un considerable nivel de abstracción respecto de especificidades nacionales al interior

[12] Juan Carlos Portantiero, "La democratización del Estado", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5a, enero-junio de 1984, pp. 99-125, p. 125.

de la región. Estoy consciente de que, tal como ocurre con una fotografía panorámica, lo que se gana en "profundidad de campo" se pierde en "nitidez". La realidad latinoamericana así "retratada" puede que abarque un espectro más amplio, pero resultará sin lugar a dudas algo "fuera de foco". En ausencia de una justificación más sofisticada, se hace eco aquí de las palabras de T. S. Elliot mencionadas en la epígrafe del trabajo, en el sentido de que las distintas realidades nacionales que componen América Latina, sí, son singulares, pero obedecen *grosso modo* a una misma matriz histórica.

2. *El legado histórico: constitución del Estado y formación social autoritaria*

Tal como se ha señalado en la introducción, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económica y social un campo fértil para su profundización y expansión. Para captar mejor la naturaleza de la crisis del sistema político, conviene entretanto remontarse a la formación del Estado nacional en la región.

2.1 *El carácter "Edipiano" del Estado latinoamericano*

Resulta muy difícil presentar una imagen del Estado que capture las rasgos generales de la región y, sin embargo, la singularidad de casos como el brasileño, el peruano, el mexicano y otros. Tal vez la mejor manera sea utilizar el chiste que cuentan los brasileños de cómo los portugueses le pusieron subtítulos a una película basada en la tragedia de Sófocles acerca del hijo de Layo y Yocasta.¹³ Decía algo como esto: "Edipo: El hijo que mató a su padre, se acostó con su madre y terminó ciego", o en su versión abreviada, "Edipo, el hijo que se convirtió en padre."

[13] Del mismo modo que los norteamericanos hacen bromas acerca de los polacos, los polacos se ríen de los soviéticos y los franceses aguijonean a los belgas, los brasileños también tienen objetivos favoritos hacia quienes dirigir su humor. Algunos se deben evidentemente a la competencia, como probablemente sea el caso con los argentinos: se dice que a los brasileños les encanta el tango porque saben que cada vez que escuchan uno un argentino ha fallecido. Sin embargo, los portugueses constituyen con mucho el blanco más popular de su humor, como resultado directo de los profundos y fraternales sentimientos de los brasileños hacia sus antepasados. Porque no hay otro pueblo del mundo que se dedique tanto a burlarse de sí mismo, nada resulta más natural que burlarnos de nuestros antepasados europeos también.

Si hay algo que retrata al Estado latinoamericano, es esta versión de Edipo. No es de extrañar que Sófocles la transformara en una tragedia. Mientras en la mayoría de los países europeos el Estado sigue a la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en América Latina sucedió al revés. El Estado se ha superimpuesto o precedido la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, en general, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable y con niveles de organización social que en muchos casos superaban en complejidad hasta al de la propia España. Ya en la América Portuguesa, el Estado condiciona la formación de la sociedad, sea por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, sea por su baja diferenciación social o poca capacidad organizativa para oponerle resistencia.¹⁴

En un caso la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores más organizados condicionan y limitan la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo.¹⁵

[14] El ejemplo del Brasil es bastante decidor a ese respecto, especialmente cuando se considera que su primer gobernador general, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 ya con una estructura de gobierno, leyes, normas y reglamentos, e incluso con una constitución, el *Regimento de Almeirim*, preparada en Portugal un año antes. Todas ellas habían sido derivadas del sistema institucional y político imperante en el Portugal, y habían de aplicarse en el Brasil sin brasileños todavía (los indios, como aún ocurre actualmente, no han sido considerados jamás ciudadanos). El Estado brasileño formaba parte, por así decirlo, del equipaje de Tomé de Souza, lo que constituye un perfecto ejemplo del Edipo portugués. Esta situación fue la imperante por lo menos hasta el decenio de 1930, ya que a pesar de algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, básicamente el mismo marco institucional permaneció en vigor.

[15] Para una útil reseña sobre el tratamiento que se ha dado al fenómeno del autoritarismo en la región, véase, Alberto van Klaveren, "Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina", en: *Transición a la democracia en América Latina*, Francisco Orrego, (comp.), (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-38).

En algunos países de la región el proceso de constitución del Estado nacional se ha visto reforzado por un proceso de formación social enmarcada por la presencia del patrimonialismo, un orden burocrático más que un Estado burocrático, y que comprende dimensiones tanto públicas como privadas.¹⁶ Por lo general se alude al orden patrimonial por sus prácticas políticas concretas de control social, tales como el clientelismo, el caciquismo o la cooptación. No debe confundirse empero la burocracia "estamental", el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial, con la burocracia "estatal", la "élite", la "clase gobernante" o las "clases dominantes". La burocracia no constituye una clase en sí misma, aunque actúe frecuentemente como sustituto de la élite. Puede mantenerse por encima de las clases dominantes, pero no disfruta de autonomía con respecto a la sociedad. A la inversa, aún cuando la composición de la élite cambie, el orden patrimonial persiste.

Como explica Raymundo Faoro, esta "casta" burocrática desarrolla un movimiento pendular que a menudo induce a error al observador superficial. Se vuelve contra el terrateniente en favor de las clases medias; alternativamente, se vuelve a favor o en contra del proletariado. Asimismo, el aparato burocrático puede favorecer los aspectos pluralísticos de la democracia, por intermedio de la representación directa, o puede acentuar el caciquismo y la cooptación. Estas conductas son en realidad ilusiones ópticas sugeridas por la proyección de modernas ideologías sobre un pasado que es históricamente coherente dentro de la fluidez de sus mecanismos. Las masas, el pueblo o cualquier nombre que se desee dar a la mayoría de la población, prestan su apoyo a cada cambio episódico de la alianza gobernante, pero lo hacen en forma muy parecida al público que desde las graderías "ayuda" a su equipo de fútbol a ganar un

[16] Según Raymundo Faoro, *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*, dos volúmenes, cuarta edición, (Porto Alegre: Globo, 1977), "junto con la propiedad de la Corona existe la propiedad privada, reconocida y garantizada por los príncipes. Por sobre esas propiedades, la del rey o la privada, existe una superpropiedad, identificada con el territorio y que incluye el mando, pero apenas separado del dominio, sobre las cosas y las personas, sobre todas las cosas y todas las personas." (p. 28).

campeonato. Algunos gobernantes, como el emperador del Brasil, Don Pedro I, lo han reconocido hidalgamente. El emperador dijo una vez que "haría todo por el pueblo, pero nada junto al pueblo".¹⁷ La mayoría de los políticos latinoamericanos, en cambio, ha tratado de disfrazar el orden patrimonial con colores populistas.

Dicho de otra forma, América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en sociedades industriales y capitalistas. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial.¹⁸ Esto puede reforzar a veces sus características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatorias e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo e impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas que lo que serían de otra manera. La sociedad patrimonial, hay que reconocerlo, debe de confundir al observador superficial. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente.

Esto explica la mayoría de los elementos de la formación social antes descritos. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente continuará imponiendo, sus propios límites sobre la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo

[17]Esas palabras fueron pronunciadas durante los acontecimientos finales que desembocaron en su abdicación en 1831. Véase John Armitage, *The history of Brazil: From the period of the arrival of the Bragança family, in 1808, to the abdication of Dom Pedro the First, in 1831*, dos volúmenes, (Londres: Smith, Elder and Company, 1836), vol. 2, p. 129.

[18]Hay que reiterar, una vez más, que no todas las sociedades latinoamericanas se encuadran en esta descripción. Existen países, Costa Rica por ejemplo, en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra; y existen otros, por ejemplo, Argentina, donde otros factores, esencialmente la inserción de la Pampa en la economía mundial, impidieron que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política (el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad. En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos sociales. Todos estos aspectos tienen, obviamente, una gravitación especial para la democracia posible en América Latina. No obstante, el componente tecnocrático del aparato estatal justifica algunos comentarios adicionales.

2.2 La "relativa autonomía" del aparato burocrático

Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su función estratégica en la formulación de las políticas públicas significa que "nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos" tampoco.¹⁹ Si ello es efectivo en el contexto norteamericano, lo es aún más en América Latina, una región en que la tecnoburocracia ha sido la expresión más sobresaliente de la formación del Estado nacional, como asimismo la principal fuerza detrás del estilo de desarrollo que ha prevalecido en el período de postguerra.

El tecnoburócrata no es sólo un actor reciente en la región. Estrictamente hablando, la burocracia surge en las primeras décadas del siglo pasado, cuando culmina en la mayoría de los países el proceso de independencia y se hace necesario equipar las administraciones nacionales. A partir de la crisis de 1929, cuando se intensifica el papel intervencionista del Estado y éste comienza a tomar en serio la planificación, se manifiesta el espíritu "modernizador" del técnico. De este modo, la aparición de la *tecno-*

[19] Francis Rourke, *Bureaucracy, politics and public policy*, tercera edición, (Boston: Little, Brown and Company, 1984), p. 190.

burocracia como actor político se produjo bajo la égida de los regímenes populistas y desarrollistas, casi como un Estado dentro del Estado, soslayando a los antiguos burócratas, aboliendo la articulación de intereses por intermedio de los partidos, y conformando más tarde la base social para los famosos "anillos burocráticos" que ocuparon el segmento modernizado del Estado. Más allá de cuestiones semánticas, la principal diferencia entre los técnicos (expertos profesionales) y los burócratas (funcionarios públicos tradicionales), consistía en que los burócratas se esforzaban por mantener el *statu quo* y los técnicos estaban profundamente comprometidos con la reforma y el cambio. Estos revelaban, además, una cohesión ideológica con sus contrapartes del sector privado, no sólo a nivel abstracto del interés compartido en la acumulación capitalista sino también al nivel concreto de la fe común en la eficiencia económica de las empresas como la principal medida del éxito.²⁰

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia ha evolucionado en la región tiene trascendencia para la formulación de políticas públicas. En primer lugar, la orientación "privada" de los tecnoburócratas no choca con la presencia avasalladora del Estado en la economía, subvertiendo así el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación, y fomentando su explotación en base a criterios empresariales. Por otra parte, al reemplazar consideraciones políticas por variables económicas, y al supeditar a las dos a los criterios "técnicos", la tecnoburocracia ha sido capaz efectivamente de neutralizar y sanitizar las cuestiones sociales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado, por lo expuesto, una "autonomía relativa" por sobre los intereses de diferentes grupos y clases sociales.

Las élites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a los conflictos inherentes a la modernización. Frente a la disyuntiva entre un estilo de desarrollo concentrador y excluyente y las necesidades de las mayorías subordinadas, la burocracia adopta una estrategia de "conservadurismo dinámico".²¹ En primer lugar, se acepta un discurso

[20] Véase, entre otros, Luciano Martins, "Expansão e crise do Estado: Reflexes sobre o caso brasileiro", y Heinz Sonntag, "En torno al Estado productor: El caso de Venezuela", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº5a, pp. 329-354 y 355-366, enero-junio 1984.

[21] Véase, sobre este aspecto, Donald A. Schon, *Beyond the Stable State*, (Nueva York: W. W. Norton, 1973).

que incorpora cuestiones como la reforma del Estado, la democratización y la justicia social, lo que se puede percibir por la proliferación de propuestas, planes y declaraciones gubernamentales. A continuación sigue la etapa de "contención y aislamiento", en que literalmente se arroja el discurso dentro de una caja burocrática en la estructura gubernamental, muchas veces una comisión nombrada para tratar de esos temas.²² Desde luego, se tiene el cuidado de no proporcionar recursos suficientes a los organismos creados para llevar a cabo tales propuestas. Sólo se emplean las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan (como uno sabe que no se harán). Por último, ahora que esas estructuras están en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la "distracción selectiva". Es decir, la reforma del Estado, la democratización de la sociedad o la formulación de estrategias de desarrollo más equitativas deben estar institucionalmente en un paradero de buses donde no pare el bus del poder.

En síntesis, se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Esto es conservadurismo dinámico. Es dinámico porque no constituye el resultado de un esquema cuidadosamente concebido de abierta resistencia. Debido a que seguramente todos se verán afectados por una redistribución del poder, o por una reorientación drástica del desarrollo hacia los sectores excluidos, no hay necesidad de confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio. Se trata simplemente de dejar que el proceso burocrático siga su curso.

[22] Constituyen ejemplos de esa tendencia la institución de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en Venezuela, en 1984, y que sentó las bases para la creación hace muy poco de un Ministerio para la Reforma del Estado; así como el establecimiento del Programa Nacional de Desburocratización (PrND) brasileño, en 1979, dirigido también por un Ministro de Estado. Véase, Carlos Branco, "Políticas públicas y reformas del Estado", en: Alfredo Costa Filho, Bernardo Kliksberg y Juan Martín (comps.), *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), pp. 85-137, y Helio Beltrão, *Descentralização e liberdade*, (Rio de Janeiro: Record, 1984). Seidman, *Politics, position and power*, *op. cit.*, p. 23, nos ofrece una buena ilustración respecto del funcionamiento de "comités", citando al Presidente Hoover: "No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de "aprobar una ley" como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarla en un comité con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad". [*The memories of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933*, (Nueva York: Mcmillan, 1952), p. 282].

Otra manera de percatarse de lo que se ha dicho es subrayar que, si el contexto de los problemas sociales es conflictivo, la cuestión decisiva resulta ser cómo los conflictos sociales son negociados. Independiente de la tendencia al "conservadurismo dinámico", la negociación que permite que cualquier conflicto sea "administrado" presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de los recursos políticos. Nada estaría más lejos de esta suposición que la actividad política en general en la región; y entre las instituciones que mueven el circuito de decisiones públicas en particular. A un lado se encuentran las clases y grupos sociales dominantes, que no tienen buena disposición de compartir el control de las instituciones que les ha permitido que se apropiaran de los resultados del crecimiento a costa de la exclusión social de la mayoría. En el otro se encuentran los estratos más desposeídos de la sociedad, que luchan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas, de modo de actualizar el derecho de que sus necesidades se reflejen en las decisiones colectivas respecto al desarrollo. En algún lugar, probablemente arriba, se encuentran los representantes de las estructuras estatales, cuya lógica de acción responde mucho más a los intereses de los grupos hegemónicos en la sociedad.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece. En realidad, ¡es mucho peor! Se puede sostener que en una situación como la de América Latina -un conjunto de sociedades "estatizadas" empotradas muchas veces en un orden patrimonial- la mayoría de los conflictos, así como las posibilidades de su negociación, ocurren dentro de la élite más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que la situación empeora, o por la que el conflicto no es administrado en absoluto. El número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental, de por sí impide o dificulta las tentativas de cooperación entre las organizaciones públicas.²³

[23] Una visión pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos comparten el interés respecto a una determinada materia fue el siguiente memorandum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina del Presupuesto (reproducido en: Seidman, *Politics, position and power, op.cit.*, pp. 96-97): "Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por a) el Departamento de Guerra, b) el Departamento de Agricultura o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento. F. D. Roosevelt. P.S.: No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Investigue al Cuerpo de Guardacostas. ¡Nunca se sabe!".

3. *El momento actual: crisis del estado autoritario y reconstrucción democrática*

Mucho ya se ha dicho y escrito sobre la crisis actual de crecimiento como detonante de la crisis de dominación autoritaria. No hay por qué insistir en ella, o reiterar sus manifestaciones más importantes. Sin embargo, sin pretender agotar o superficializar el asunto, conviene pasar revista a los signos centrales, socioeconómicos y políticos de la crisis.

3.1 *Crecimiento económico y exclusión social*

El período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económicas, sociales y políticas en América Latina.²⁴ En esos treinta años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización significativas, y cambios relativamente rápidos en las estructuras productivas y ocupacionales, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. El dinamismo económico se revela, por ejemplo, en el altísimo nivel de crecimiento del producto, de 5,7 por ciento anual entre 1950 y 1980, superando a Europa Occidental y a los Estados Unidos (4,2 y 3,5 por ciento), y siendo superada sólo por Japón y por los países socialistas (8,3 y 6,9 por ciento, respectivamente). Pese a ello, la pobreza, que afectaba cerca del 50 por ciento de la población regional en 1960, continuaba afligiendo al 33 por ciento en 1980. El ejemplo de Brasil es ilustrativo. La economía de mayor dinamismo en la postguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-50, y que se transforma en la octava economía del mundo occidental, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad socioeconómica. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10 por ciento de los más ricos de la fuerza de trabajo ha logrado aumentar su participación en el ingreso del 40 al 50 por ciento; el 50 por ciento más pobre vio reducido su modesto 17 por ciento a sólo 12 por ciento en 1980.

Por otro lado, la crisis actual se manifiesta en la fuerte caída de la producción y del empleo, en la aceleración de los procesos inflacionarios, y en la recesión provocada por la deuda externa y por la

[24] Véase, por ejemplo, CEPAL, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vol. I, *Transformación y crisis, 1950-1984*, LC/L.332 (Sem. 22/3), Santiago de Chile, abril de 1985; y *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, LC/G. 1488 (Ses. 22/3)/Rev. 1, Santiago de Chile, febrero de 1988.

necesidad de generar crecientes superávits en la balanza comercial. El producto por habitante en 1984 era prácticamente el mismo que diez años antes, siendo que para algunos países el retroceso había sido de quince y hasta de veinte años (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros). El deterioro en la oferta de puestos de trabajo alcanza también niveles sin precedentes, con la tasa anual de desempleo duplicándose, triplicándose y hasta cuadruplicándose en muchas ciudades latinoamericanas. Finalmente, los sueldos y salarios reales en la mayoría de los países se encontraban, en 1984, en el mejor de los casos, en los mismos niveles de 1970. Pese al leve repunte experimentado por algunas economías durante 1985 y 1986, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas. En verdad, los datos relativos al período 1984-1988 demuestran que se han mantenido las cifras observadas cuando irrumpió la crisis.²⁵ Corresponde pues a la realidad afirmar que la década de los ochenta será una "década perdida", y que América Latina ha retrocedido al inicio de los años 1970.

Las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos sociales subordinados, con evidentes consecuencias para la estabilidad de las instituciones democráticas. Como lo sintetiza muy bien el PREALC, "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9 por ciento) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6 por ciento) en la inversión y en el consumo de los trabajadores." Del mismo modo, se revirtió la tendencia verificada en el período 1960-1980 de reducción de la pobreza (del 50 al 33 por ciento), pasando ésta a afectar el 39 por ciento de la población en el año 1985.²⁶

[25] CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 470/471, diciembre de 1988.

[26] PREALC, *Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, PREALC, 1988, p. 24. En ese mismo trabajo, se señala que las políticas de ajuste, en aras de seguir sirviendo integralmente la deuda, han sido posibles gracias a un deterioro considerable de la calidad de vida de los sectores subordinados: "la transferencia neta de recursos se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso se redujo en 4.8 por ciento del PIB" (p. 21). Véase también Giovanni Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, *Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos más vulnerables y recuperación del crecimiento*, (Barcelona: UNICEF/Siglo Veintiuno, 1987).

Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, indica un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de relativa incorporación y de movilidad social. Este carácter estructural de la desigualdad en América Latina se ha visto agravado, en años recientes, por la exclusión absoluta -económica, social, política y cultural- de importantes camadas de la población. Eso permitiría afirmar incluso que, si la evolución histórica de la región permitía, en la década pasada el uso de imágenes como la de *Belíndia*, para describir (para el caso del Brasil) las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano,²⁷ en la actualidad caminamos quizás hacia *el modelo sudafricano*. En efecto, la desigualdad supone la existencia, por lo menos, de la posibilidad de su superación, pero supone, a la vez, la incorporación a la sociedad nacional; la desigualdad ocurre por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los "incluidos". En cambio, la situación actual se aproximaría mucho más a la del *apartheid*, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos (la minoría) y excluidos (la mayoría).²⁸

3.2 *Proceso político y movimientos sociales*

Un aspecto importante para caracterizar, desde el punto de vista sociopolítico, la crisis del desarrollo latinoamericano tiene relación ya no tanto con la formación social de la región o con la crisis económica y sus secuelas de exclusión social, sino con *el propio proceso político* en las décadas recientes. Como se mencionó, la crisis del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica, a través de los intentos populistas, reformistas, desarro-

[27] Véase Lance Taylor y Edmar Bacha, "The unequality spiral: A first growth model for Belíndia", *Quarterly Journal of Economics*, 90:197-218, mayo de 1976.

[28] Es en ese sentido que debe ser entendida la afirmación de que se está produciendo una transformación de situaciones de subordinación a situaciones de exclusión social. La exclusión, por supuesto, no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre distintas clases sociales, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano al que caracteriza los vínculos entre estamentos o castas. Para citar sólo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación entre clases, está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relaciones entre "estamentos" o "castas", basadas en una adscripción desigual de privilegios, no está presente esa posibilidad. Véase, por ejemplo, Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*

llistas y otros. Los propios fundamentos del populismo traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte policlasista, su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad, así como su orientación de cambio *en* el orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El desarrollismo fue hasta cierto punto un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento económico.

A partir de los procesos de cambio en las estructuras social y económica de los países de la región, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a la hipertrofia estatal, puso en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para asignar recursos cada día más escasos, agudizando los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ambos. Tanto las huellas de un largo período autoritario, con los regímenes militares, como la inestabilidad que caracteriza los procesos actuales de reconstrucción democrática apuntan hacia la misma dirección. En primer lugar, la sociedad latinoamericana sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización de los grupos sociales, la sociedad civil no ha logrado proyectarse en la sociedad política. Por otra parte, la propia sociedad política todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas.

Por último, un aspecto que también caracteriza la crisis del Estado autoritario dice relación con la aparición o más bien *el resurgimiento de amplios movimientos sociales*, cuyo vigor y orientación varían de acuerdo a cada situación nacional, pero que parecen ocupar un espacio tan permanente como el de la propia crisis.²⁹ Aunque en muchos casos los movimientos sociales tienen su origen

[29] Véase al respecto, Roberto Guimarães, "Nuovi attori sociali e politicinella transizione democratica", *Politica Internazionale*, N° 3-4, marzo-abril de 1986, pp. 88-95, y los artículos publicados en "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", *Proposiciones*, N° 14, 1987.

en la toma de conciencia de las contradicciones en el mundo del trabajo, lo que explica que el concepto haya sido aplicado inicialmente al movimiento sindical, obrero y campesino, es cierto afirmar que éstos aparecen hoy a partir de la condición subalterna del poblador en la ciudad y no en su condición en el mundo del trabajo.³⁰ Las manifestaciones más novedosas de las movilizaciones populares actuales se orientan, por tanto, a cuestionar la acción estatal en la distribución de bienes de consumo colectivo que, si bien afectan más a unos que a otros, dependiendo de su posición que en la estructura ocupacional, atañen a todos los individuos en cuanto ciudadanos.

Al lograr la politización, por así decirlo, del conflicto social, estos movimientos confieren a la lucha por los derechos sociales de ciudadanía (salud, vivienda, educación), en oposición a los derechos civiles (de pertenecer a partidos políticos y participar en procesos electorales), un carácter de lucha por la democratización en la distribución de esos bienes. La democracia pasa entonces a significar algo más que un conjunto de reglas para la elección de los gobernantes, lo que antes definía el campo de acción partidista e imponía sus límites a los movimientos sociales, abriendo paso al clientelismo del período populista y al predominio posterior de la mediación burocratizada. Al presentarse como "nuevos" instrumentos de acción política directa, los movimientos sociales traspasan, por ejemplo, el ámbito de los sindicatos y de los partidos. Ya no se trata simplemente de miembros de una determinada categoría ocupacional, o con orientaciones ideológicas comunes, sino de individuos que se definen por su posición de privación de necesidades básicas. Lo anterior asume especial importancia, no sólo para entender el carácter de la crisis política, como particularmente para el éxito de los procesos de transición. Como ha señalado Mario dos Santos, "en la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones y el Estado deje de ser el único responsable -y por ende el único soporte- de esas últimas, se gestaría un compromiso mayor con el mantenimiento del sistema político."³¹

[30] Véase al respecto, José Alvaro Moisés, *Clases populares e protesto urbano*, tesis doctoral, Universidad de São Paulo, 1978.

[31] Mario dos Santos, "Concertación social y redistribución del poder", *Nueva Sociedad*, Nº70, enero-febrero 1985, pp. 67-71.

3.3 *Desborde del Estado, formulación de políticas e intermediación tecnoburocrática*

José Matos Mar ha llamado la atención para lo que considera una dinámica "insólita" que afecta al Perú en la actualidad: el "desborde, en toda dimensión, de las pautas institucionales que encauzaron la sociedad nacional y sobre las cuales giró desde su constitución como República". Pese a las especificidades de la realidad peruana, en especial el divorcio entre el Perú urbano y el Perú rural, el análisis que hace Matos Mar contiene rasgos comunes con el proceso de formación social a que se hecho referencia en este ensayo. Destaca, entre éstos, la respuesta burocrática del Estado a esta "crisis del control social", lo cual, en sus palabras, "no hace sino agravar la situación."³²

Sin embargo, valdría quizás relativizar la idea de que el Estado autoritario esté en crisis. A mi modo de entender, la situación actual de América Latina representa la culminación de un proceso de *crisis de competencia* del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una *crisis de legitimidad* del Estado.³³ Por crisis de competencia, entiendo la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales mismas que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar -sea "conservadora", como en Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile, sea "progresista" como en el Perú de Velasco Alvarado y en la Bolivia de Juan José Torres. En otras palabras, la crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste.

No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada, por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso

[32] José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984), pp. 13 y 101, respectivamente.

[33] Este argumento ha sido elaborado inicialmente en Roberto Guimarães, "Implicaciones político-sociales del desarrollo económico brasileño en el siglo XX (¡Quién lo diría, que Marilyn Monroe iba a terminar sus días en Pudahuel!)", doc. mimeo, Santiago de Chile, CEPAL, julio de 1984. Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis *coyuntural* (cuya superación significa la reposición de la situación anterior), y *orgánica* (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Michel Debrun, *A conciliação e outras estratégias*, (São Paulo: Brasiliense, 1983).

trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, antes de representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado mismo, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación. Parafraseando a Gibbon, en su interpretación de la caída del imperio romano, podríamos decir que el desmoronamiento de los regímenes militares se debe menos a la revitalización de las instituciones civiles y políticas -si bien éstas cobran importancia en la actualidad- sino que vienen abajo "por la presión de su propio peso."³⁴

No es por otro motivo, como un complemento del examen de la formación del aparato estatal en América Latina y de su crisis actual, que corresponde examinar, aunque someramente, las implicaciones del comportamiento burocrático para la formulación de políticas públicas y para la consolidación de instituciones democráticas. Eso se justifica, además de la presencia de la tecnoburocracia como actor social relevante, por el hecho de que factores situacionales propios de las organizaciones públicas influyen decisivamente las políticas de desarrollo de índole equitativa y, por ende, participativa, imponiendo asimismo límites a posibles cambios en el rol del Estado.³⁵ Dadas las características tanto del contexto de los problemas a que se refieren las políticas públicas como de los actores que intervienen en éstas, algunos de los "principios" vastamente aceptados del comportamiento burocrático problematizan aún más la capacidad del Estado para formular políticas coherentes. El más importante de dichos postulados puede ser resumido a través del enunciado de una ley: "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina".³⁶ Significa que la posición asumida por un administrador acerca de cualquier tema, estará siempre condicionada por su posición en la estructura de gobierno, así como por la cultura de la organización a que pertenece. La cultura de una organización

[34]Edward Gibbon, *The history of the decline and fall of the Roman Empire*, siete volúmenes, editado por J. B. Bury, Londres: Methuen, 1909, 4:173.

[35]Esos aspectos han sido tratados, en mayor profundidad, en: Roberto Guimarães, *Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil*, tesis doctoral, Universidad de Connecticut, 1986.

[36]Rufus Miles, "The origin and meaning of Miles' Law", *Public Administration Review*, 38(5):399-403, septiembre-octubre de 1978.

refleja su historia institucional, ideología, valores, y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Un ejemplo; a estas alturas clásico, de fracaso de políticas públicas que puede ser atribuido a la no consideración previa a las variables institucionales, son las políticas de vivienda de corte social. El principal mecanismo de implementación de éstas es, por lo general, un organismo financiero. Hay que comenzar subrayando la contradicción en los propios términos como se plantea el problema. Si el mercado pudiera atender, de acuerdo a sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería prescindible. Al hacerse cargo el Estado se impondría una racionalidad distinta, en donde los aspectos sociales prevalecerían sobre los financieros. Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? La respuesta es simple: deja de haber una política social de construcción de viviendas.

Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logre invertir sus recursos con una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar inspiradas por los valores sociales más elevados. El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, y los nuevos financiamientos pasan a orientarse hacia las capas medias y altas, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebre.

Tal vez algunos sostengan que esta descripción simplifica demasiado el problema, que los problemas con que tropiezan las políticas públicas son complejos y que diversas variables contribuyen a la mencionada crisis de competencia del Estado. Tienen razón. Sin embargo, lo que se intenta subrayar aquí es que aspectos como los que se acaban de señalar son igualmente decisivos para explicar el fracaso de las políticas que requieren de una organización burocrática para su aplicación. Nada de lo anterior es exclusivo de América Latina. Se han efectuado varios estudios en otros países que demuestran cómo los burócratas condicionan la formulación y ejecución de

políticas en un grado que la mayoría de los nosotros, incluidos los burócratas, nos negamos a aceptar.³⁷ Si a todo ello se agrega una gran dosis de conducta arbitraria, absurda y autoritaria causada por la formación de la sociedad y del Estado latinoamericanos se logra una imagen aún más completa del problema.

Las observaciones precedentes acerca de los actores que intervienen en la formulación de las políticas públicas, el contexto en que tiene lugar su "actuación" y las leyes que rigen su desempeño permiten introducir otros dos componentes del comportamiento burocrático. El primero consiste en que mientras más discutible o polémica sea una política, más probable es que jamás sea formulada del todo, y, de llegar a serlo, jamás será llevada a la práctica. Si ésto no se explicara por sí mismo, sólo se necesitaría examinar las razones por las que raras veces se ha aplicado una reforma agraria completa y generalizada en los países de la región. Por las mismas razones, las decisiones que implican intereses antagónicos y que pueden ser postergadas serán aplazadas indefinidamente. Desafortunadamente, las políticas emanadas desde el Estado son por definición de carácter polémico y necesariamente entrañan intereses sociales y económicos dispares, a menudo opuestos. En realidad, se podría sugerir un corolario tanto de la Ley de Miles como de las dos leyes recientemente mencionadas: el principio del mínimo aceptable. Debido a que los intereses que intervienen en las políticas públicas a menudo son conflictivos, se intentaría siempre llegar a una "fórmula de transacción", alcanzar un mínimo común denominador. El problema es que "mínimo", en el caso latinoamericano, significa frecuentemente "el menos poderoso".

3.4 Desestatización, privatización y control social

Antes de entrar a perfilar propuestas específicas para la democratización del Estado, conviene hacer un alto en la discusión, para

[37]Clásica dentro de una vasta literatura es la obra de Graham T. Allison, *The essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, (Boston: Little, Brown and Company, 1971). Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky han realizado también una labor sobresaliente, destruyendo el mito de las distinciones claras y bien definidas entre los políticos (formuladores de políticas) y los burócratas (administradores de las políticas). Sus conclusiones se destacan en el gracioso y decidor título de su libro: *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, (Berkeley: University of California Press, 1973).

destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea "la cuestión del Estado" en América Latina. Normalmente se la reduce a un problema de achicamiento del aparato estatal, bajo la lógica del pensamiento económico clásico y en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido "papel del Estado" también pone de relieve el reduccionismo económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado, como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño.

El proceso de formación social y del Estado latinoamericano apuntan a que ese enfoque, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, simplemente no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal "agente económico", independiente de preferencias personales o inclinaciones ideológicas.³⁸ Por consiguiente, éste será un Estado "grande" en cuanto a su presencia económica, social y política, independiente de las recomendaciones que se haga en pos de su reducción. Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro del tiempo, al papel del Estado en "corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado". Tiene sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en que, sí, existe un mercado; y sus mecanismos, sí, satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

Si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en América Latina y en las economías más desarrolladas del mundo capitalista refuerza aún más lo señalado. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países avanzados con los países latinoamericanos, se constata una mayor presencia del Estado en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania

[38] Véase, por ejemplo, Ralph Miguel Zerkowski, "Estatização: Notas históricas", *Revista de Administração Pública*, 22(3):47-60, julio-septiembre 1988.

Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39,8 por ciento, mientras que para un grupo seleccionado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28,8 por ciento. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos los demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países capitalistas avanzados. Vale resaltar también que aún en un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina -en verdad el único país de la muestra que logró disminuir los gastos del gobierno central entre 1972 y 1982 (-10 puntos)- aún así, en 1982 presentaba un valor de 37,6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo.³⁹

En resumen, se propone achicar al Estado y pasar al sector privado y al mercado el liderazgo del proceso de crecimiento, olvidándose, si ya no fuera suficiente la formación histórica de la región, que la crisis pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado (e. g., la banca) y del mercado para asumir un rol protagónico en la asignación de recursos.⁴⁰ Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal. Pero implica, al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal, si bien constituye una tarea necesaria y hasta urgente, tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponer una expansión deliberada de las actividades estatales, ni tampoco la reducción pura y simple de sus proyecciones en todas las esferas de la vida social, conviene reiterar que cabe al Estado la doble

[39] Datos del Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial (1985)*. Vale resaltar, corroborando la infertilidad de la discusión sobre el tamaño del Estado, que un estudio reciente, incluyendo a 115 países y un período de veinte años (1960-1980), ha arrojado los siguientes resultados: cuando creció el tamaño del Estado creció el producto bruto, pero creció, además, el producto bruto no gubernamental (i.e., privado); y el crecimiento de ambos factores fue mayor en los países de menor producto inicial. Rati Ram, "Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data", *American Economic Review*, 76(1):191-203, marzo 1986.

[40] Respecto de la también discutible oposición entre "ineficiencia" estatal y "eficiencia" empresarial, véase "Symposium: Productivity, societal wellbeing, and public policy", *Policy Studies Review*, 4(3):461-549, febrero 1985.

función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social. Para hacer frente a los nuevos desafíos de la época actual, distinguiéndose con claridad la pugna anti-estatal de la pugna por mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

4. Mirando hacia el futuro: requisitos institucionales para la acción del Estado en democracia

En base a lo que hemos examinado, se podría sugerir que las desigualdades sociales y, en buena medida, la inestabilidad de la democracia latinoamericana, radica no tanto en una insuficiencia de recursos, o en la falta de dinamismo económico, sino en la distribución de recursos que de hecho ya están disponibles. Por otro lado, acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico. De ser así, la evolución económica, social y política de la región estaría indicando la necesidad de superar la disyuntiva entre progreso material y justicia. No se puede ocultar el hecho de que éste es un desafío netamente político, lo cual sólo se puede afrontar a través de la construcción de nuevas alianzas entre los grupos sociales hasta ahora excluidos, de modo de proveer la base de consenso para la necesaria reforma de las instituciones públicas.

El reto planteado por la crisis del Estado autoritario se resume pues, a nivel micro, en la democratización social, y a nivel macro, en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través de la abertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. No hay cómo eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, imaginar un proceso como el de Contadora (o incluso la "perestroika"), hace una década, también sonaría como algo inal-

canzable. No hace daño, por tanto, recuperar algo de la utopía de la justicia social y de la democracia.

4.1 *Democratización microsocia: la participación como estrategia de superación de la pobreza política*⁴¹

Desde el punto de vista de los sectores sociales subordinados, un requisito básico para garantizarles una parcela más equitativa de los frutos del crecimiento es la capacidad de organizarse autónomamente. En ese sentido, la justicia social se confunde con organización social autónoma. Por otro lado, si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponían límites "naturales" a la participación social, y por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se fundamentan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación ciudadana y de justicia social (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo o clase social hegemónica, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

Lo anterior conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo de desarrollo vigente, tienen por requisito y por resultado cambios significativos en la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político para su implementación, aunque todos profesen su adhesión a esos ideales. Como señala Murray Levin, "ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas."⁴² El análisis de los requisitos para que se materialice un estilo de

[41] Un resumen esquemático del tema, que sirvió de base para esas observaciones, puede ser encontrado en Roberto Guimarães, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: El difícil arte de conciliar lo conflictivo", *Revista Interamericana de Planificación*, N°83-84, septiembrediciembre de 1987, pp. 15-33.

[42] Murray Levin, *Political hysteria in America*, (Nueva York: Basic Books, 1971), citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, *Friendly fascism: The new face of power in América*, (Nueva York: M. Evans, 1980), p. 229.

desarrollo equitativo en lo económico, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular pues nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que esto ocurra en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad.⁴³

Tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política.⁴⁴ Hay que reconocer, por de pronto, que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. Si bien es cierto que la trayectoria de muchos países revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático, se podría avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aún en las situaciones en que han sido respetados los ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de las elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. Las debilidades indicadas con relación al sistema de partidos reducen aún más las elecciones a ejercicios de democracia formal.

Una sociedad sólo podrá proclamarse en verdad democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, en la medida en que se viabilice el ejercicio real de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Eso requiere, en primer lugar, el ejercicio de *los derechos más elementales de ciudadanía*, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación,

[43] Esa paradoja puede ser resumida en el dicho de que "yo participo, tu participas, él participa, vosotros participáis, ellos deciden", cf. Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en: Jordi Borja et al., *Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local*, (Santiago de Chile: FLACSO, 1987), pp. 11-257.

[44] Véase al respecto del concepto de pobreza política, Pedro Demo, *Pobreza sócio-econômica e política*, (Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1980).

lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

En *segundo* lugar, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan *asegurar la intervención en la toma de decisiones* y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el tipo y el grado de autonomía de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la acumulación y la distribución del excedente. Se revela igualmente indispensable la existencia de múltiples instancias de intervención, para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño de políticas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

Se ha señalado que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites. Eso da lugar a un *tercer* orden de acciones, tendientes a fortalecer una *estructura de oportunidades de participación* que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones que representen los intereses de los sectores populares. Intimamente ligado a este último aspecto, y también a la necesidad de frenar el crecimiento del aparato estatal, se encuentra la *delimitación de los diversos ámbitos de la acción social*, público, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Bolivia o Chile, y sí en La Paz o Santiago, o aún en comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, hay que definir dónde termina la acción del Estado y dónde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Finalmente, la democratización de la sociedad requiere del fortalecimiento de las oportunidades para *el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base*. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo. Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción estatal. Eso supone niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación nos ofrece el instrumental necesario para el procesamiento de información. Supone, a la vez, el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información, así como la capacitación de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos.

4.2 Democratización macrosocial: reforma del Estado y justicia social

Han sido señaladas las tensiones resultantes de un Estado que antecede o se antepone a la sociedad: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Se apuntó también al hecho de que, a partir de los procesos de cambio en la mayoría de los países de la región, esa formación social y ese Estado hizo crisis. Las repercusiones de la crisis financiera demuestran, además, que se ha ahondado la ruptura entre Estado y sociedad. Considerándose, por último, los abismos económicos y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo; en definitiva, para que se pueda forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis.

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización se hace indispensable, en *primer* lugar, *fortalecer la capacidad política* del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad

para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de interés sino que, a raíz de las debilidades del sistema partidista, buscar corregir las distorsiones más evidentes en distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos escasos, como el acceso a la propiedad y a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la toma de decisiones.

En *segundo* lugar, corresponde también el fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado. Para esos fines, la descentralización del proceso de toma de decisiones constituye, sin duda, un instrumento clave. Sin embargo, se debe evitar la tradicional "delegación de facultades para la ejecución". La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso reformarlas. La descentralización, para que adquiera un significado más allá de la retórica, supone por tanto la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es decir, de recursos, de activos y de competencias. Pero, por otra parte, para que la descentralización pueda imprimir mayor eficiencia a la acción estatal, ésta debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de centralización de decisiones, especialmente las que dicen relación con la orientación del proceso de desarrollo, que atañen a la sociedad nacional en su conjunto, y que respondan a la necesidad de transformación de las relaciones sociales.

En *tercer* término, los desafíos actuales requieren el fortalecimiento de la capacidad de planificación por parte del Estado. Una estrategia de desarrollo democrático con justicia social se dirige precisamente a promover cambios estructurales en la sociedad, lo que a su vez supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. Hay, por tanto, que huir de los esquemas rígidos de formulación de políticas y, considerando que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas

sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de conflictos, por la racionalidad técnica, instrumental, ya no tiene cabida. Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir su opuesto, el asambleísmo, esa concepción extremada de la democracia directa, ateniense, en que "las bases" deben ser llamadas a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia de desarrollo integrada. Políticas diseñadas sectorialmente, referidas muchas veces a áreas territoriales específicas, sin tomar en cuenta las relaciones entre sectores productivos y sociales, y sin considerar los diferentes niveles de planificación, se prestan mucho más a opciones de simple movilización popular para la ejecución de proyectos que al reordenamiento de estructuras y procesos sociales.

Finalmente, y quizás éste constituya el mayor desafío desde el punto de vista de la democratización a nivel macrosocial, se revela como tarea urgente *la redefinición de las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad*. Este ha sido durante mucho tiempo un asunto tabú, principalmente en las organizaciones internacionales. Pese a que los militares, como institución y como categoría social, han sido objeto de un importante esfuerzo de investigación en años recientes, el interés de las ciencias sociales por el tema no guarda relación con la generación de propuestas en esa área.⁴⁵ Ello se reviste de gravedad cuando se constata que la estabilidad democrática, en América Latina, pasa, por cierto, por una reforma profunda de la institución militar y por la redefinición del rol de las fuerzas armadas en el proceso de desarrollo socioeconómico y político.

En muchos países, sigue intacta la legislación inspirada por la llamada doctrina de seguridad nacional, y que se aplica en diversos ámbitos de la vida social: las relaciones sindicato-empresa, la participación ciudadana en la actividad política, la propia existencia legal de partidos, la resolución de conflictos entre los poderes constitucionales, etc. Los sistemas de justicia siguen sitiados por la legislación militar. Los aparatos de seguridad y de información siguen con sus

[45] Véase, por ejemplo, Augusto Varas (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, (Caracas: Nueva Sociedad, 1988), y *La política de las armas en América Latina*, (Santiago de Chile: FLACSO, 1988); y Alfred Stepan, *Rethinking military politics: Brazil and the southern cone*, (Princeton University Press, 1988).

estructuras intactas. Las decisiones respecto del gasto en defensa siguen impermeables al escrutinio público. Los niveles de gasto militar no han sufrido el rigor de las políticas de ajuste, y siguen disfrutando de una prioridad más elevada que los gastos sociales. Los efectos de décadas de autoritarismo militar siguen ejerciendo su influencia en los padrones de resolución de conflicto, y han contaminado con su bacilo a muchas instituciones civiles.⁴⁶ La producción de armamentos, directa o indirectamente, proporciona empleo a más de un millón de personas, y las ventas militares en el exterior ya comienzan a producir una parte importante de divisas. Basta con recordar que Brasil ya es el principal exportador de armamentos en el Tercer Mundo.⁴⁷

Esta situación tiene un doble significado, y ambos son igualmente inquietantes. En primer término, si los militares han abandonado temporalmente el primer plano de la política en muchos países, su presencia se está arraigando sólidamente en la sociedad y en la economía. La consolidación de un complejo industrial-militar puede conducir a un vuelco completo en el modelo económico de desarrollo. La tecnología sumamente moderna y compleja que se requiere para la producción de armamentos exige también que una proporción importante de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico se desvíe hacia los programas militares. En consecuencia, una economía como la brasileña puede cambiar su eje desde el automóvil hacia el carro blindado, desde las industrias tradicionales del *ABC paulista* [las ciudades de Santo André, So Bernardo do Campo y So Caetano do Sul] hacia los laboratorios e industrias de alta tecnología que circundan So José dos Campos. En síntesis, el espectro de la intervención militar sigue amenazante como una espada de Damocles; y el proyecto de sociedad germinado desde las academias militares sigue condicionando el surgimiento de proyectos alternativos.

[46] Véase, entre otros, Atilio Borón, "Authoritarian ideological traditions and transition towards democracy in Argentina", doc. mimeo, XIV Congreso Mundial de Ciencia Política, Washington, 28 de agosto al 1º de septiembre de 1988.

[47] Véase, por ejemplo, René A. Dreyfuss y Octávio S. Dulci, "As forças armadas e a política", en: Bernardo Sorj y Maria H. T. de Almeida (comps.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*, (São Paulo: Brasiliense, 1983), y también Clóvis Brigagão, *A militarização da sociedade*, (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985).

5. *A modo de conclusión: para atrapar a Leviatán
se necesita más que un anzuelo*

*Es la búsqueda de la justicia por el hombre que
hace la democracia posible. Es su tendencia a la
injusticia que la hace necesaria.*

Reinhold Niebuhr

No cabe duda que la crisis del desarrollo y, por ende, la crisis del Estado, es real y estará con nosotros durante un buen tiempo. El entorno económico sociopolítico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más democráticas y más justas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes lo son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detrás de las cifras. Ya es tiempo de asumir que la heterogeneidad estructural de América Latina por algo lo es *estructural*, constituyendo, de hecho, una forma específica, es decir, periférica, de reproducción capitalista. No tiene sentido, pues, seguir hablando de la "deuda social" provocada por el padrón de acumulación vigente, o del "papel subsidiario" del Estado en corregir las distorsiones de una modernización social trunca. Lo que existe es un proceso incompleto de construcción de la ciudadanía, en donde la incorporación de algunos sectores sociales se ha hecho a costa de la mayoría.

Es por ello que se ha enmarcado el análisis del rol del Estado en América Latina en el contexto de la crisis y de la recuperación de la democracia. El haber privilegiado la democratización del Estado por sobre la democratización del mercado, se debió, más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática. Por un lado, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo capitalista que es, a la vez, única y necesaria. Única porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado. Tomándose en cuenta, además, las situaciones iniciales de extrema desigualdad social, no hay razón para esperar que las situaciones de injusticia social puedan disminuir, aún más si se considera que los mercados involucrados son imperfectos.⁴⁸ Muchos autores han reiterado esta

[48] Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, "The State and economic transformations: Towards an analysis of the conditions underlying effective intervention", en: *Bringing the State back in*, *op. cit.*, pp. 44-77, especialmente pp. 47 y 61.

posición en una forma aún más tajante. Torcuato Di Tella, por ejemplo, sugiere "que si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado librado a sí mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron las crisis de los años treinta -con sus secuelas de fascismo y de guerra- y varias otras anteriores". Atilio Borón llega al extremo de afirmar que "democratizar" el mercado sería simplemente un *nonsense*, puesto que "en ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva".⁴⁹

En definitiva, las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad social no pueden ser definidas como problemas *individuales*, sino que constituyen problemas *sociales*, colectivos. No se trata de garantizar simplemente un mayor acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, o la salud, sino que de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la justicia social no puede ser disociada, en América Latina, de la democracia. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin que se aumente la disponibilidad de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos. No se puede olvidar empero, so pena de caerse en el voluntarismo, que la participación ciudadana tiene también sus propios límites. La experiencia histórica en nuestra región demuestra que los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, fortaleciendo así las relaciones de dominación pre-existentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación enmascarada como control ciudadano.

[49]Di Tella, "Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina", en: César Aguiar et al., *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, (Buenos Aires: EUDEBA, 1986), pp. 83-95; y Borón, "Democracia y reforma social en América Latina: Reflexiones a propósito de la experiencia europea", *Opciones*, N°8, enero-abril 1986, pp. 114-137.

Por otro lado, el "nuevo" autoritarismo producido por la alianza tecnoburocrática-militar ha evocado características latentes de las sociedades nacionales. La desmovilización de la sociedad, el tecnocratismo y la fragmentación de los problemas e intereses constituyen sólo una cara de la realidad. Del otro lado están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos y la consiguiente explotación del patrimonio nacional de acuerdo con criterios privados para la asignación de recursos. Esos aspectos hacen sumamente difícil una relación menos perniciosa entre el crecimiento y la justicia social en América Latina. El primero hace que sea problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones que guardan una relación directa con el bienestar de la población; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es antitética a la gestión equitativa de los recursos nacionales.

Por añadidura, para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar su participación organizada en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal, y de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, así como de su capacidad técnico-administrativa y de planificación. Se destacó también, como tarea prioritaria, la redefinición de las relaciones entre las instituciones civiles y las fuerzas armadas. Asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y simple del Estado, distinguiéndose claramente la lucha anti-estatal por la lucha por mayor control ciudadano sobre las acciones públicas.

Se subrayó, además, el signo francamente positivo de la presencia en el escenario político de los "nuevos" movimientos sociales. Especialmente auspicioso ha sido constatar que las demandas tradicionales de estos movimientos dicen relación, en la actualidad, con un nivel social, de satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención directa en los asuntos públicos; mucho más que al nivel político de la democracia parlamentaria formal. De lo anterior se desprende que, más importante que la identificación de posibles actores sociales para el reordenamiento de la sociedad en bases más equitativas y participativas -sean agentes

privados, sea el Estado, sea una combinación entre ambos- se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como éstos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto, y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

Finalmente, aunque no haya sido posible profundizar este aspecto, no se puede soslayar los límites que el entorno externo impone a la acción del Estado. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales pone en entredicho la capacidad de los Estados de mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad.⁵⁰ El Estado termina, es cierto, asumiendo muchos de estos vínculos, como la negociación de la deuda externa lo demostrara, cuando se pasó de una fase en que el tema se definía en términos privados, debido a la índole de los bancos acreedores, a una etapa en que el asunto adquirió un carácter eminentemente político, en que el problema pasó al control de los gobiernos de los países deudores y acreedores, así como al control de los organismos internacionales. Pero, en cualquier caso, los problemas se han complejizado sobremedida. Como nos enseña el Antiguo Testamento, se necesita más que un anzuelo para atrapar a Leviatán.

[50] Véase, sobre este aspecto, Luciano Tomassini, "El proceso de transnacionalización y el desarrollo de los países latinoamericanos", en: *Transición a la democracia, op. cit.*, pp. 209-240.