

El Estado democrático en América Latina

Hacia el desarrollo de líneas de investigación

La heterogeneidad en los orígenes del Estado nacional en América Latina, a pesar de la coincidencia temporal en los procesos de emancipación, impide hablar de un único modelo. Sin embargo, pese a las diferencias, hay algunos elementos comunes, como las dificultades para alcanzar el desarrollo económico y social pleno y la persistente interrupción militar durante buena parte de la historia. Tras recorrer sus orígenes históricos, el artículo analiza la relación entre el Estado y cuatro instancias claves –los Estados subnacionales, las instituciones de la sociedad civil, los actores del mercado y los del ámbito supranacional– con el objetivo de plantear algunas líneas de debate acerca de las posibilidades y los límites para la construcción de un Estado auténticamente democrático en América Latina.

OSCAR OSZLAK

■ El rol del Estado nacional desde una perspectiva histórica

El rol del Estado en cada caso nacional tiene una inherente especificidad que se explica por las cambiantes circunstancias enfrentadas, históricamente, por

Oscar Oszlak: doctorado en Universidad de Berkeley y en la de Buenos Aires, actualmente es director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes).

Palabras claves: democracia, desarrollo, Estado, América Latina.

Nota: Una primera versión del presente trabajo fue escrita en el marco de un proyecto de la revista NUEVA SOCIEDAD que se propone generar un ámbito de reflexión en torno del Estado democrático en América Latina y el Caribe. El propósito fue contar con un documento de base para que un grupo de intelectuales latinoamericanos reflexione acerca del tipo de vínculos que el Estado debería establecer con otras instancias y actores, a fin de lograr la conciliación entre desarrollo, gobernabilidad y equidad. Más detalles acerca de este proyecto en <www.nuso.org>.

cada sociedad¹. Por eso se dedicará una primera sección de este trabajo a analizar el papel inicialmente cumplido por el Estado en América Latina y el Caribe (ALC), ya que en el examen de los elementos comunes y dispares de una experiencia semejante, pueden hallarse algunas claves para comprender su papel actual.

La formación del Estado y el proceso de construcción social. Visto en términos históricos, el Estado nacional es un fenómeno institucional nuevo. En la mayor parte de la región, tiene alrededor de un siglo y medio de existencia. De los apenas 36 Estados creados en el siglo XIX, una gran mayoría correspondió a América Latina.

Aun así, no siempre las fechas de declaración formal de independencia de una nación implican la simultánea creación de Estados nacionales. En tal sentido, la experiencia es muy diversa, incluso en América Latina. Más de medio siglo debió transcurrir en Argentina hasta que pudo iniciarse el proceso de organización definitiva de un Estado nacional. Para algunos autores, Brasil recién contó con un verdadero Estado nacional a partir del Estado Novo de Getúlio Vargas. Y según Julio Cotler (1978), Perú aún no consiguió constituir un Estado nacional que integrara las tres dispares regiones de su territorio.

Por otra parte, el momento histórico de surgimiento del Estado nacional es fundamental como elemento distintivo de su fisonomía y su papel en el proceso de construcción nacional. Los Estados latinoamericanos surgieron en sociedades aún coloniales, en territorios por lo general despoblados, que todavía no habían construido las instituciones básicas que conforman una sociedad nacional (relaciones de producción, sentimientos de nacionalidad, estructura de clases cristalizada, bases jurídicas, circuitos comerciales). El propio proceso de formación estatal fue parte fundamental de ese proceso de construcción social más abarcador. En otras naciones que accedieron a su independencia en el siglo XX, los territorios ya estaban poblados y las instituciones básicas estaban creadas (v.g., la burocracia estatal en la India o Pakistán).

En América Latina, las naciones que los Estados se propusieron preservar de las fuerzas secesionistas luego del rompimiento del vínculo colonial surgieron en una etapa en que recién comenzaba a producirse la inserción de su

1. Para un desarrollo más extenso de estos procesos, v. O. Oszlak (1997 [1982]).

producción primaria en los mercados europeos, durante la fase del capitalismo que coincidió con la segunda Revolución Industrial y la revolución en los transportes. En cambio, en las naciones surgidas en el siglo xx, las relaciones de producción capitalistas ya se habían establecido plenamente y las naciones se incorporaban como *late-comers* (y aun como *late-late-comers*) al sistema capitalista mundial. Estas diferencias exigieron también la asunción de roles diferentes por parte del Estado.

Otros elementos diferenciales pueden ser observados dentro de la propia región. Por ejemplo, la rapidez con que luego del proceso independentista se resolvieron los conflictos de intereses intraburgueses²; las características territoriales y el potencial de los recursos naturales³; el peso de la inmigración y su impacto cultural⁴; el aislamiento geográfico de los países⁵. Se ha aducido, asimismo, que el peso de la tradición colonial, de virreinos relativamente fuertes, como los que se crearon en México y Perú, y de sus resabios culturales persistieron en la etapa postindependentista y generaron sistemas de dominación locales fuertemente autoritarios⁶.

Determinantes sociales del Estado democrático. Es evidente que ha existido una considerable heterogeneidad en los orígenes del Estado nacional en América Latina, a pesar de la notable coincidencia temporal de sus procesos de emancipación. También es probable que esas dispares condiciones en que se constituyeron las respectivas sociedades e instituciones de esas naciones hayan tenido alguna influencia sobre las perspectivas de afianzamiento de la democracia en cada una de ellas.

2. En tal sentido, es muy significativo que dos de los Estados democráticos más consolidados de la región, Costa Rica y Chile, hayan sido de los primeros en organizarse nacionalmente.

3. La dotación de recursos naturales y las posibilidades que abrió el desarrollo tecnológico para su colocación en los mercados mundiales signó el proceso de crecimiento económico de algunos países de la región, que se ubicaron rápidamente a la vanguardia del «progreso indefinido» augurado por el credo positivista. Perú y Argentina lo lograron rápidamente.

4. La inmigración europea trajo consigo nuevas ideas y valores que, volcadas a la lucha política, produjeron cambios significativos en la cultura y las instituciones políticas de comienzo de siglo, impulsando la extensión del sufragio universal y el desarrollo de una ciudadanía cada vez más inclusiva.

5. Los historiadores también han analizado los efectos del aislamiento geográfico y las dificultades para que ciertos países pudieran incorporarse a los flujos internacionales del comercio como factores que postergaron el proceso de crecimiento económico y expansión poblacional.

6. Estos efectos parecen haber sido mucho menos evidentes en las capitanías, como las de Guatemala y Chile, o en los Virreinos de Nueva Granada (Bogotá) y del Río de la Plata (Buenos Aires) —el último en constituirse y el segundo en disolverse tras el proceso de emancipación.

Sería ocioso discutir si los Estados nacionales que se fueron formando y afianzando terminaron siendo fuertes o débiles. La pregunta que importa a nuestros efectos es si son, hoy, Estados democráticos. El camino para responder a este interrogante es sinuoso, exige desbrozar un denso terreno analítico y despejar una serie de cuestiones previas.

Sería ocioso discutir si los Estados nacionales que se fueron formando y afianzando terminaron siendo fuertes o débiles. La pregunta que importa a nuestros efectos es si son, hoy, Estados democráticos ■

No hay duda de que la existencia del Estado, a secas, cumple un papel esencial en el mantenimiento y la reproducción de un determinado modo de organización social, entendido como un concepto que nos permite abarcar la «extraordinaria complejidad de la realidad contenida en las relaciones Estado-sociedad y sus respectivas instituciones. En ese sentido, suponemos que en cada experiencia nacional la existencia de un Estado responde a la necesidad de resolver un conjunto de necesidades y demandas planteadas en el proceso de construcción de ese modo de organización social. Por lo tanto, el papel del Estado es el resultado del involucramiento de las instituciones que van surgiendo en el curso de los procesos de resolución de las cuestiones socialmente problematizadas, exista o no consenso en que sea el Estado nacional quien deba resolverlas.

Este planteo puede corresponder a una población (un *demos*) que convive en un territorio delimitado, que conforma un *nosotros* diferenciado por ser parte de un proyecto de nación. Obsérvese que esas instituciones estatales pueden no estar aún creadas, por lo que es la propia necesidad o demanda social la que, al mismo tiempo, genera la agenda estatal, construye el aparato institucional y afianza el «proyecto nacional». En la medida en que ese Estado en formación «resuelve»⁷ la demanda, confirma su capacidad para constituirse en la fundamental instancia para la articulación de las relaciones sociales, legitimando a la vez su intervención y su carácter «nacional».

El rol del Estado y la conformación de su agenda. La conformación de las agendas de los Estados que fueron surgiendo se produjo al ritmo de dos procesos

7. El entrecomillado pretende distinguir entre «solucionar» y «resolver» cuestiones sociales. La resolución puede no significar más que la eliminación del problema de la agenda estatal, mediante la represión de quien lo plantea o la postergación de su solución en un sentido sustantivo. Al respecto, v. O. Oszlak y G. O'Donnell (1976).

paralelos: a) la «expropiación» de funciones que antes eran ejercidas por instituciones sociales (como la Iglesia o las asociaciones civiles) y gobiernos subnacionales (provincias, municipios), incluyendo el ordenamiento jurídico, la acuñación de moneda, la organización de fuerzas armadas o la administración del registro civil; b) la creación de nuevos roles, posibilitada por la extraordinaria capacidad de movilización de recursos que acompañó los procesos de consolidación de los aparatos estatales nacionales (como la recaudación de impuestos, la construcción de grandes obras públicas, la garantía de empréstitos, la representación externa del país, el sometimiento de poblaciones indígenas, la promoción de la inmigración o la conducción de guerras con otros países).

Estas «tareas» agregaron a la agenda estatal cuestiones problemáticas generadas por el proceso de construcción social. Esto, a la vez, supuso poner en marcha una serie de mecanismos que irían dándole al Estado nacional los atributos que finalmente constituirían su «estaticidad», es decir, el conjunto de características que lo definen como tal. Éstas son: el reconocimiento externo de la soberanía política, de gran importancia en una época en que los Estados «eran» por la aceptación de los demás; el monopolio de la coerción física dentro de un territorio delimitado; el ejercicio pleno de la potestad impositiva y la conformación de una burocracia profesionalizada; y la capacidad de producción simbólica (Oszlak 1982).

Por otra parte, cada «tarea» implicó interacciones con uno o más actores, insertos en cuatro instancias diferentes: a) los Estados subnacionales; b) las instituciones de la sociedad civil y los movimientos sociales; c) los agentes del mercado; d) los actores supranacionales. La densidad de las interacciones en cada uno de estos ámbitos dependió centralmente de la modalidad que en cada caso fue ad-

Históricamente, las interacciones con los Estados subnacionales fueron de naturaleza conflictiva, en tanto supusieron en la mayoría de los casos dirimir luchas por la imposición de una instancia «vertical» (nacional) a la hasta entonces existente igualdad «horizontal» ■

quiriendo la división social del trabajo en la resolución de los problemas sociales. Estos vínculos, que en la actualidad continúan siendo críticos para comprender el papel del Estado, tuvieron originariamente un contenido muy diferente al de nuestros días.

Históricamente, las interacciones con los Estados subnacionales fueron de naturaleza conflictiva, en tanto supusieron en la mayoría de los casos dirimir luchas por la imposición de una instancia

«vertical» (nacional) a la hasta entonces existente igualdad «horizontal». Ello implicó sublevaciones o manifestaciones contestatarias de esas unidades subordinadas contra el orden nacional, lo que dio lugar a enfrentamientos armados, centralización de funciones, pactos fiscales, empleo de mecanismos de cooptación y, en última instancia, definición de los roles que corresponderían a cada instancia.

En el caso de las vinculaciones con las instituciones de la sociedad civil, fueron inicialmente escasas, con excepción de las que el Estado nacional estableciera con la Iglesia católica, que en algunos casos adquirirían un carácter de plena identificación (Colombia, México) y en otros, un casi total divorcio (Uruguay). El carácter confesional del Estado en las propias constituciones (como en Costa Rica, Bolivia y Argentina) o la plena separación fueron parte de los conflictos iniciales. El Estado también acrecentó su participación en la prestación de servicios que estaban anteriormente a cargo de la Iglesia y de asociaciones civiles. De todos modos, dentro del esquema de división social del trabajo, se produjo un creciente ejercicio de funciones compartidas entre la sociedad civil y el Estado, como ocurriera en el propio campo de la educación, en la asistencia social o en el desarrollo de las ciencias, las artes y la cultura.

Las vinculaciones entre Estado y actores del mercado fueron particularmente densas y, a veces, conflictivas. La inicial constitución de un «orden» en el que pudieron desarrollarse las fuerzas productivas resultó fundamental para el rápido progreso económico. La codificación jurídica, la promoción y regulación del comercio y la industria y la construcción de la infraestructura física necesaria para el transporte y la exportación facilitaron el aprovechamiento de las oportunidades generadas por la gradual inserción en los mercados mundiales como proveedores de materias primas y alimentos. El Estado oligárquico trasladó los costos del progreso a las clases subalternas mediante el control de una estructura impositiva regresiva y el manejo de las aduanas.

Las interacciones con los actores supranacionales también se manifestaron de maneras muy variadas. A la ruptura de los vínculos coloniales con las metrópolis europeas siguió el reconocimiento externo del carácter nacional de los nuevos Estados, la intensificación del comercio y, desde mediados del siglo XVIII, una participación cada vez más decisiva del capital extranjero en el desenvolvimiento de las economías de los nuevos Estados mediante empréstitos e inversiones directas. Europa proveyó además importantes contingentes de inmigrantes y a través de la actividad financiera y mercantil de importación y exportación de sus empresas contribuyó a la organización de los propios

mercados nacionales. El carácter subordinado de los vínculos que las naciones latinoamericanas establecieron con los actores supranacionales y su especificidad terminaron por definir la naturaleza de su respectiva dependencia económica, política y cultural.

■ Las cuestiones centrales de la agenda y sus tensiones

Hasta fines del siglo XIX, las dos cuestiones centrales que integraban la agenda de los Estados latinoamericanos eran, en un plano analítico de máxima agregación, las del orden y el progreso, obviamente reflejadas en los múltiples problemas implícitos en la organización nacional y la promoción del crecimiento económico. Sin embargo, la naturaleza desigual del proceso de desarrollo, el carácter represivo que adquirió en muchos casos ese «orden» o la relegación de los sectores populares en el goce de las oportunidades y los beneficios del progreso, entre otros factores, alentaron el surgimiento de movimientos obreros y campesinos que se rebelaron contra la situación. Las huelgas obreras, la acción sindical y los partidos de tendencia anarquista y socialista se hicieron sentir en la agenda del Estado al problematizar el tema de la equidad distributiva (originando políticas que procuraron aumentar la protección laboral de los obreros) y la participación ciudadana (modificando en parte el «orden» vigente a través de la introducción de formas de acción directa de los sectores dominados y la gradual apertura política hacia formas de participación ciudadana crecientemente inclusivas). De esta forma, el Estado nacional comenzó –al menos en algunos casos– a adquirir rasgos democráticos que fueron modificando en parte su naturaleza oligárquica.

La lenta institucionalización de los sindicatos, el afianzamiento de los partidos liberales y conservadores, así como el surgimiento de nuevos partidos de cuño europeo en las primeras décadas del siglo XX, como el socialismo, el comunismo y la democracia cristiana, completarían poco a poco el andamiaje institucional de la democracia representativa y la construcción de una escena pública. Claro está, las alternativas y vicisitudes de este proceso fueron muy diferentes en nuestra región. No fueron pocos los casos en que se entronizaron regímenes patrimonialistas cuya subsistencia se extendió durante la mayor parte del siglo pasado. Por otra parte, la temprana irrupción de la institución militar en la política interrumpió la continuidad democrática.

Tal vez no se aprecie en toda su magnitud la importancia que tuvieron los golpes militares debido a que la experiencia común de la región al respecto fue

particularmente intensa en la segunda mitad del siglo xx, con una coincidencia temporal notable en un gran número de países entre los 60 y 80. Debido a ello, existe un relativo desconocimiento del total de intervenciones militares que interrumpieron o pusieron en serio riesgo a los gobiernos democráticos de la región, así como sobre el grado en que estas experiencias influyeron sobre los procesos de democratización del Estado⁸.

Tal vez no se aprecie en toda su magnitud la importancia que tuvieron los golpes militares debido a que la experiencia común de la región al respecto fue particularmente intensa en la segunda mitad del siglo xx, con una coincidencia temporal notable en un gran número de países entre los 60 y 80 ■

En siete países las sociedades pasaron varias décadas del siglo xx bajo regímenes militares: Venezuela, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Argentina y Bolivia. Los únicos casos en que los ejércitos fueron derrotados y sustituidos temporalmente por milicias revolucionarias u otras formas irregulares de organización militar son los de México (1910), Bolivia (1952), Cuba (1958) y Nicaragua (1979). Algunos países, como Paraguay, Guatemala o Haití, solo conocieron en los últimos 15 años del siglo xx –o redescubrieron después de décadas– el voto y la libertad de expresión. Los países donde las democracias han durado más en este siglo son Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela (segunda mitad) y Costa Rica, suponiendo que México pueda ser exceptuado de la lista por la llamada «dictadura» del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que desde 1930 hasta 1946 no permitió que un solo civil ocupara la silla presidencial. En casi 30% de los casos, los golpes resultaron de la intervención directa de tropas de Estados Unidos. Si solo registramos el Caribe, Centroamérica y Panamá, la proporción se acercaría a 70%.

Con estos antecedentes, no es sorprendente que los países de la región no hayan conseguido todavía profundizar sus renacidas democracias, al punto de conferir a sus Estados ese carácter. Menos aún si se tiene en cuenta que la recuperación de la democracia no condujo a que los países alcanzaran tasas aceptables de desarrollo económico y de equidad en la distribución del producto social.

8. Según Modesto Guerrero (2006), que cita también a Rafael V. Beltrán, desde 1902 y hasta comienzos del siglo xxi, el total de pronunciamientos militares documentados en 25 países de ALC suma 327 golpes de Estado, contando los que se estabilizaron como dictaduras por meses o años y aquellos que duraron pocos días.

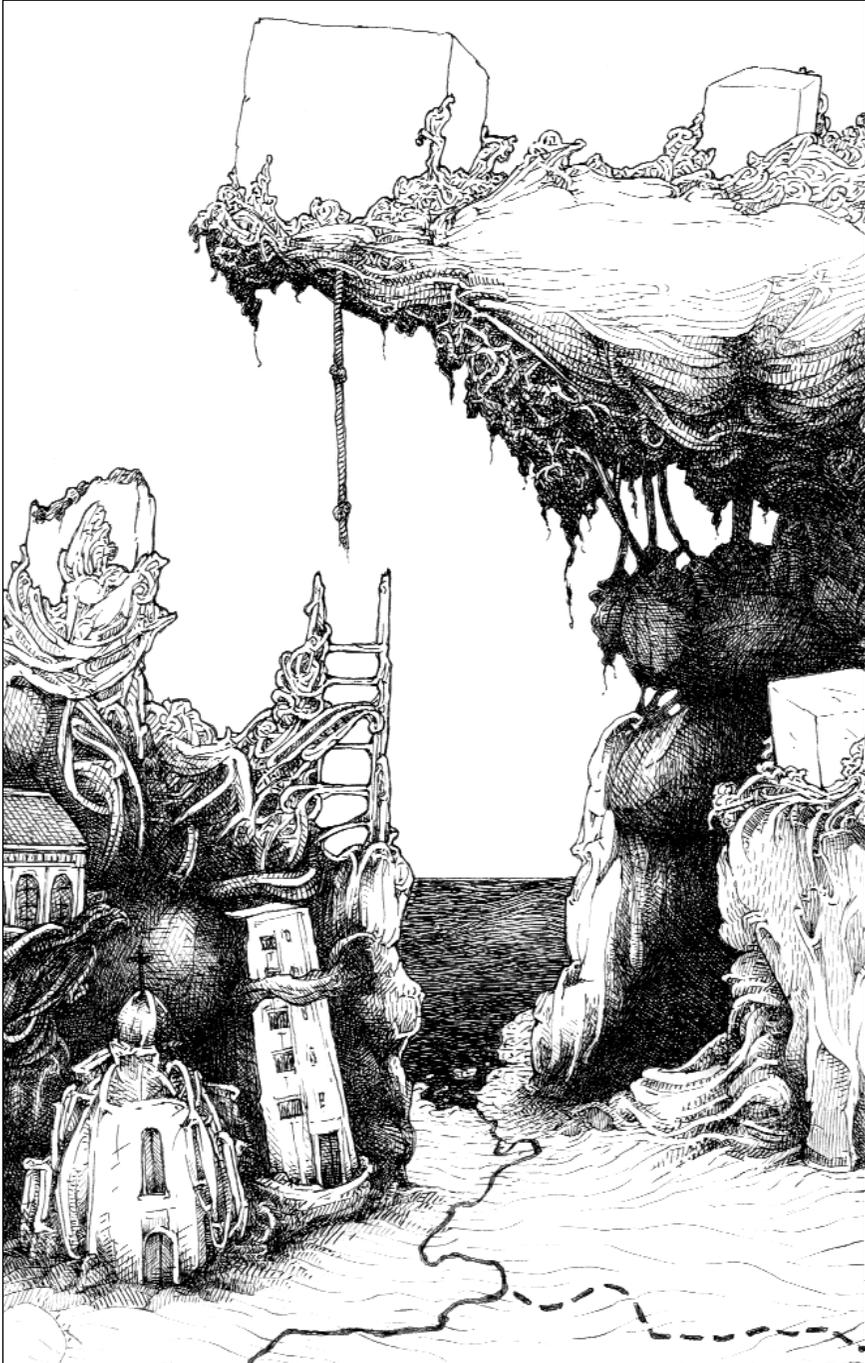
Como región, ALC ocupa hoy –junto con África– el puesto más bajo en el ránking de regiones del mundo en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad (Oszlak/Gantman)⁹. ALC presenta valores en producto per cápita y gobernabilidad muy superiores a los de África, pero muy inferiores en términos de equidad distributiva. Las desigualdades de ingreso y de riqueza en África son menos extremas. Cuando comparamos a ALC con los países del Primer Mundo, las diferencias son mucho más significativas.

Por lo tanto, si el capitalismo social y democrático se erige actualmente como un modo de organización social deseable, ALC está muy lejos de alcanzarlo. Los países pueden presentar tasas de crecimiento económico relativamente altas y esquemas de gobernabilidad democrática muy aceptables, pero fuertes desigualdades sociales; o bien situaciones donde las tres variables son parejas pero tienen valores extremadamente bajos.

Obsérvese que en el análisis precedente nos hemos referido a «modos de organización social» y no a «democracias», «sistemas democráticos» o «Estados democráticos». Esta elección es deliberada, por cuanto, como ya señalamos, un modo de organización social es un concepto mucho más comprehensivo, que integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva. Por otra parte, el carácter democrático de la correlación de fuerzas que subyace al esquema de gobernabilidad vigente no se limita al Estado, sino que involucra el conjunto de las relaciones entre éste, la sociedad civil y los actores del mercado. Es inconcebible pensar en un Estado democrático que actúe en un contexto social no democrático. Por lo tanto, referirse al Estado democrático implicaría observarlo como un actor que, al promover procesos de cambio en la cultura política y fortalecer el carácter democrático de las instituciones sociales y estatales, logra justificar su caracterización de democrático¹⁰.

9. En ese trabajo se establece un ránking de 124 países para los que se dispone de indicadores de gobernabilidad, desarrollo y equidad, contruidos en base a fuentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM).

10. Se ha sugerido un mínimo de requisitos que debería reunir un Estado para poder ser considerado democrático: a) que exista un *demos*, es decir, una ciudadanía que adopta decisiones políticas a través de alguna forma de procedimiento colectivo; b) que exista un territorio en el que se aplican las decisiones y donde reside el *demos*; c) que exista un procedimiento para la toma de decisiones, directo (v.g., un referéndum) o indirecto (v.g., elección de un parlamento); d) que el procedimiento sea considerado legítimo por el *demos*, lo cual implica que su resultado será aceptado incluso si contradice sus intereses, valores o preferencias; e) que el procedimiento sea efectivo, en el elemental sentido de que pueda ser empleado para cambiar el gobierno, suponiendo que exista apoyo suficiente para ese cambio; y f) que en el caso de Estados nacionales, el Estado sea soberano. Ver Charles Blattberg (2000).



■ Relaciones del Estado con otros actores e instancias

Hemos analizado más arriba los vínculos que, en su origen histórico, el Estado fue estableciendo con los gobiernos subnacionales, las instituciones de la sociedad civil, los actores del mercado y el ámbito supranacional, vínculos que contribuyeron a conferirle estatidad al Estado y a completar el proceso de formación social. Retornaremos ahora al examen de estos vínculos en la actualidad.

Vínculos con los Estados subnacionales. Las relaciones entre el Estado nacional y los Estados subnacionales afectan el esquema de poder, la división social del trabajo y el pacto distributivo vigentes en una sociedad. En el primer

No es inusual que el Estado nacional muestre avances serios de institucionalización democrática, mientras que los regímenes subnacionales conservan rasgos patrimonialistas o no democráticos ■

aspecto, no es inusual que el Estado nacional muestre avances serios de institucionalización democrática, mientras que los regímenes subnacionales conservan rasgos patrimonialistas o no democráticos¹¹. Liderazgos caudillistas, estilos nepotistas y personalistas de ejercicio del poder, sin contrapesos institucionales, suelen caracterizar a estos gobiernos, postergando *sine die* la plena vigencia de reglas democráticas en todo el territorio nacional.

Otro tema importante, relacionado con el anterior, se refiere a las reglas de la representación política, dado un determinado esquema constitucional. Por ejemplo, la capacidad de veto del Senado cuando su composición sobrerrepresenta a la ciudadanía de los Estados subnacionales y la forma de contrarrestar ese poder de veto cuando la sobrerrepresentación se basa en regímenes de naturaleza patrimonialista. Otras cuestiones relevantes desde el punto de vista de la gobernabilidad se vinculan con la propensión de esos gobiernos subnacionales a formar bloques o pactos para contrarrestar las tendencias centralizantes del Estado nacional, lo cual puede incidir, en definitiva, en la distribución del poder de decisión política.

Desde el punto de vista funcional, se plantean principalmente cuestiones vinculadas con la división del trabajo. El peso relativo de las competencias funcionales

11. En el sentido de las zonas marrones sobre las que llama la atención G. O'Donnell (1993), regiones que caracteriza por ciertos déficits de ciudadanía social y una baja presencia estatal.

otorgadas a cada esfera (por ejemplo, el grado en que las gestiones educativa, de salud o de seguridad están en manos de Estados subnacionales) puede tener consecuencias importantes sobre el equilibrio de poderes jurisdiccionales, sobre todo después de implementarse procesos de descentralización. En estos casos, los gobiernos locales suelen adquirir un mayor poder relativo en la obtención y asignación de recursos públicos y se plantea a veces el problema de lograr equilibrios políticos que contrarresten su mayor protagonismo. Por otro lado, también suele surgir la necesidad de establecer nuevas formas de administración territorial, cuyas premisas de funcionamiento pueden promover, o no, la vigencia de reglas e instituciones democráticas.

Sin dejar de tomar en cuenta las orientaciones democráticas de los respectivos Estados (o su ausencia), interesa aquí observar cómo se distribuyen los roles de dirección y orientación política sectorial, de promoción, de financiamiento, de regulación y, obviamente, de prestación directa de los servicios. Cómo se complementan (o no) las respectivas jurisdicciones continúa siendo parte de un proceso de aprendizaje y experimentación. Nuevas modalidades de acuerdos intermunicipales, interprovinciales o regionales comienzan a ser una práctica habitual, y se insinúa una tendencia a funcionar como organizaciones en red. Cómo influye esta nueva cultura sobre el carácter democrático de los Estados es, todavía, una pregunta poco explorada. Del mismo modo, se plantea el interrogante más general acerca de si la descentralización promueve o alienta la actuación de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. Por último, una nueva línea de indagación podría examinar las novedosas formas de organización estatal que, atravesando en forma horizontal diferentes jurisdicciones, han sido caracterizadas por Oszlak (2001) como «Estado transversal».

Desde el punto de vista de la equidad distributiva, interesan las relaciones fiscales intergubernamentales y las modificaciones a los pactos fiscales. Si se admite que la gobernabilidad democrática alienta o es compatible con la equidad distributiva, interesará ver cómo el manejo de los recursos públicos por parte de cada instancia de gobierno genera –o no– una mejor asignación de los recursos con tal orientación. La tolerancia hacia la corrupción, la evasión tributaria y la captura o anulación funcional de los órganos de control por parte de los intereses concentrados del capital también pueden alterar la equidad.

Vinculos con actores y fuerzas del mercado. Como se ha señalado, el Estado nacional fue, en cierto modo, el creador de las condiciones para que emergieran

mercados nacionales en los vastos territorios heredados del imperio colonial. La historia posterior ha oscilado entre mayores y menores grados de intervención estatal en la promoción y regulación de la actividad económica.

La oposición Estado-mercado se convirtió, desde los tiempos de Adam Smith, en el eje de una polémica aún no superada. El argumento de que la mano invisible del mercado asegurará la eficiencia económica provee una guía errónea para elegir entre distintos sistemas económicos. Ya no se trata de justificar la intervención del Estado apelando al argumento de las «imperfecciones» del mercado. Lo que ocurre es que tal mercado perfecto simplemente no existe. Como afirma Adam Przeworski (2004), debido a que los mercados son incompletos y la información imperfecta, no existe tal cosa como «el mercado», sino solo sistemas económicos organizados de manera diferente. Incluso el lenguaje, con su alusión a «el mercado» sujeto a intervenciones de «el Estado», confunde los términos. El problema a enfrentar no es liberar «el mercado» de «el Estado» o regular «el mercado» a través de «el Estado», sino diseñar mecanismos institucionales específicos que induzcan a los agentes individuales que operan bajo condiciones de mercados incompletos e información imperfecta a comportarse de una manera colectivamente beneficiosa. Este problema organizacional es la preocupación fundamental –intelectual y práctica– de la economía política contemporánea.

Pero Przeworski (1996) lleva este razonamiento un paso más adelante. La eficiencia de un sistema económico depende del diseño de relaciones entre el Estado y los agentes económicos privados, pero también de los vínculos entre ciudadanos

Se ha dicho que la fórmula «transaccional» de la opción Estado-mercado sería tener tanto menos Estado cuanto sea posible pero, a la vez, tanto más Estado cuanto sea necesario.

En la práctica, esto obliga a un análisis casuístico difícilmente generalizable ■

y el Estado. Y agrega: los agentes privados deben beneficiarse comportándose a favor del interés público y deben sufrir cuando no lo hacen, al igual que los gobiernos. De este modo, lleva la discusión sobre cuánto Estado y cuánto mercado al terreno de la institucionalidad democrática.

Se ha dicho que la fórmula «transaccional» de la opción Estado-mercado sería tener tanto menos Estado cuanto sea posible pero, a la vez,

tanto más Estado cuanto sea necesario. En la práctica, esto obliga a un análisis casuístico difícilmente generalizable. Por ejemplo, hasta qué punto una «excesiva»

intervención es compatible con un Estado democrático sigue siendo una pregunta abierta. Max Weber advertía que la burocratización y la democratización suelen ser procesos contradictorios, de modo que encontrar el «justo medio» sería un raro ejercicio de ingeniería social.

Tomemos por ejemplo el caso de la privatización. Algunos países de la región, como Argentina, decidieron privatizar todo el aparato estatal empresario, mientras que otros, como Uruguay, solo llegaron a privatizar la gestión del puerto de Montevideo. La mayoría de los países adoptó posiciones intermedias. La decisión de Argentina generó altos costos sociales y reversiones en el proceso privatizador. Además, la transferencia de responsabilidades al sector privado (y, también, a los niveles subnacionales de gobierno) sumió al Estado nacional en una situación de desconcierto respecto del nuevo papel que debía asumir. El análisis de estas experiencias debería constituir uno de los ejes centrales de la discusión en lo relativo al vínculo entre Estado y agentes del mercado.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, la cuestión se vincula directamente con el grado de autonomía relativa del Estado frente a los intereses privados. Como señala Peter Evans (1996), en el espectro que va desde el Estado predatorio, sometido a la voracidad de los intereses privados y de los políticos corruptos, hasta el Estado con autonomía «enraizada», la forma que adopta esta relación resulta fundamental: no solo porque expresa la correlación de fuerzas existente, sino porque formas más predatorias de relación no hacen sino aumentar el poder de esos intereses espurios. En ese sentido, los procesos de privatización en muchos países de ALC han revelado el alto grado de captura de los débiles órganos reguladores por parte de las empresas concesionarias.

Las relaciones entre el Estado y los agentes del mercado también se manifiestan mediante formas directas e indirectas de transferencia de recursos, tales como la recuperación de empresas privadas en dificultades mediante el auxilio estatal, la promoción industrial, la exención o reducción de impuestos y los blanqueos y perdones fiscales periódicos, entre otros mecanismos por el estilo.

Más en general, el Estado crea estructuras de incentivos que confrontan a los agentes privados al exigirles o prohibirles ciertas acciones, modificando precios relativos a través de mecanismos fiscales, facilitando cierto tipo de transacciones o impidiendo acuerdos que generen monopolios. En años recientes, las tendencias hacia la desregulación de la economía y la supresión de organismos

de regulación (v.g., inversiones externas, precios, tasas de interés, tipos de cambio, calidad de insumos, seguridad de servicios) aumentaron la vulnerabilidad de los usuarios como resultado de la reducción del papel de contralor por parte del Estado.

La relativamente baja participación de los Estados latinoamericanos en el PIB, en comparación con otras regiones del mundo, expresa de otra forma cómo el Estado ha contribuido a concentrar el ingreso en manos de los sectores económicamente dominantes. La tolerancia a la evasión tributaria y a la corrupción no ha hecho sino agravar esta tendencia. Es decir, ha favorecido el incremento de la inequidad distributiva, limitando las perspectivas de ciudadanía de los sectores sociales marginales. Los tibios esfuerzos que se registran para instituir orientaciones y prácticas que alientan la responsabilidad social empresaria y las conductas éticas no han producido todavía los efectos buscados.

Vínculos con las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil.

El concepto de sociedad civil continúa siendo una categoría analítica y una referencia empírica ambigua. Gran número de definiciones incluyen una obligada alusión al Estado para señalar lo que la sociedad civil no es. Casi parece una categoría residual, que a veces hasta incluye al mercado. Pero si, a su vez, el «mercado» es visto como un actor diferenciado de organización y acción, la sociedad civil pasa a convertirse en el único otro actor «no estatal» en el orden nacional. Por lo tanto, se requerirá distinguir quiénes actúan en este ámbito tan heterogéneo.

La relativamente baja participación de los Estados latinoamericanos en el PIB expresa de otra forma cómo el Estado ha contribuido a concentrar el ingreso en manos de los sectores económicamente dominantes ■

Una primera diferenciación consistiría en distinguir de este conjunto a los partidos políticos y las organizaciones corporativas que representan intereses sectoriales. La existencia, la organización y el funcionamiento de los primeros constituyen un test elocuente del carácter democrático del Estado y la sociedad. El autoritarismo militar proscribió a los partidos. Pero, aun en democracia, los partidos pueden jugar un rol muy diferente en su consolidación.

Los partidos pueden ser genuinamente representativos de corrientes político-ideológicas, sectores sociales, regiones o intereses distintos; pueden generar

alianzas más o menos estables contribuyendo a un verdadero sistema de partidos; o bien pueden convertirse en simples sellos de goma para ocasionales enfrentamientos electorales, en la base política de líderes providenciales o en los residuos institucionales de un sistema de representación altamente pulverizado. La competencia electoral por ideas y proyectos fortalece al Estado democrático. En cambio, la utilización abusiva de la cooptación a cambio de prebendas o, en el otro extremo, el vaciamiento de la escena pública mediante la sistemática eliminación desde el Estado de la oposición partidaria debilitan el funcionamiento de la democracia.

De igual manera, el corporativismo a través del protagonismo de las corporaciones empresarias y sindicales en las decisiones relativas a las políticas públicas suele debilitar a la vez la naturaleza democrática del Estado y la de la sociedad civil. Si bien los sistemas corporativistas se difundieron y afianzaron en ALC hace ya varias décadas, actualmente su adaptación se manifiesta a través de formas novedosas (como el neopluralismo), en respuesta a los imperativos de nuevos modelos de desarrollo, en un contexto de heterogeneidad social y democratización. En situaciones de debilitamiento creciente de los movimientos obreros, pareciera que las nuevas formas de corporativismo solo son compatibles con las versiones menos participativas, que Guillermo O'Donnell (1997 [1992]) denomina «democracias delegativas».

En cuanto a las ONG también conviene distinguir. Por un lado, aquellas que están constituidas formalmente y legitimadas a través de formas jurídicas (fundaciones o asociaciones civiles) y que cuentan con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades elegidas periódicamente, etc. Por otro lado, existen diversas redes sociales solidarias cuyo rasgo dominante es la informalidad, que en general han surgido en situaciones de crisis, suelen ser efímeras y su objetivo común es resolver diversas cuestiones sociales específicas no atendibles por el mercado ni incorporadas a la agenda del Estado o de las ONG más estables.

Las primeras han tenido un creciente protagonismo en los procesos de formulación e implementación de políticas, sea como representantes de grupos sociales que pugnan por sus intereses específicos o como defensoras de ciertos valores que, según interpretan, son compartidos por extensos sectores no organizados de la sociedad. Algunos gobiernos de la región, como el brasileño, han promovido años atrás la transferencia a las ONG de funciones gubernamentales, como la gestión de museos, bibliotecas y centros de investigación científica. En otros casos, han sido convocadas para proponer políticas en las

áreas de educación, salud, ambiente u otras. También colaboran habitualmente en la implementación de políticas públicas conjuntamente con gobiernos municipales, entidades religiosas y organizaciones comunitarias locales. En qué medida este nuevo rol de las ONG fortalece la participación de la sociedad civil en la acción de gobierno y torna más democrático al Estado es un interrogante que seguramente encuentra respuestas diferentes en cada experiencia nacional.

Las redes sociales solidarias, que han crecido como resultado del debilitamiento del Estado de bienestar, también plantean desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, ya que abren la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el Estado, con el capital privado y con los organismos internacionales. Hasta qué punto resulta posible o necesario canalizar estas expresiones movimientistas a través del sistema de partidos políticos como modo de robustecer la democracia representativa es, asimismo, uno de los temas centrales del debate político.

Algunos autores sostienen que la actuación de la sociedad civil, sea a través de ONG o de redes sociales solidarias, no constituye una amenaza, sino un necesario complemento de la democracia, ya que amplía los canales para la expresión de la «voz» de la sociedad ■

Del mismo modo, se ha planteado la cuestión de la manipulación política de estos movimientos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del gobierno o como garantía de contención del descontento social.

Algunos autores sostienen que la actuación de la sociedad civil, sea a través de ONG o de redes sociales solidarias, no constituye una amenaza, sino un necesario complemento de la democracia, ya que amplía los canales para la expresión de la «voz» de la sociedad. Además, las ONG pueden cumplir un rol destacable en la coproducción y cogestión de servicios socialmente valiosos. En ese sentido, la literatura ha enfatizado la influencia de las ONG como generadoras de insumos para el sistema político y ha destacado los efectos sociales de su participación.

Vínculos en el ámbito supranacional. La agenda del Estado incluye cada vez más cuestiones relacionadas con tres procesos que lo involucran como actor en el plano internacional: el proceso de globalización, el de internacionalización del Estado y el de integración regional. Cada uno de ellos entraña

desafíos significativos para los Estados nacionales en tanto supone un recorte importante a su capacidad de decisión autónoma.

Las fuerzas que explican la globalización son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan el comercio internacional. Existe, hoy, una «agenda mundial» que incluye –entre otras– cuestiones relativas a las migraciones, el ambiente, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de estupefacientes, la revolución comunicacional, los movimientos de capital golondrina y los mercados financieros *online*. Todas estas cuestiones tienen un elemento en común: las fronteras nacionales se vuelven móviles y porosas, o simplemente se disuelven.

La globalización es, entonces, una explosión de complejidad e incertidumbre. Para los Estados nacionales, supone la necesidad de contrarrestar algunos de sus efectos, de anclar algunas de las reglas que gobiernan esta nueva dinámica, en un intento por ganar previsibilidad. Se trata de una lucha desigual porque, en última instancia, la nueva agenda mundial parece originarse, en gran parte, en las nuevas modalidades que ha adquirido el sistema capitalista como patrón dominante de organización social.

En este contexto, la integración regional puede ser vista como una manifestación de voluntarismo no resignado, como una concatenación de acciones deliberadas y conjuntas, llevadas a cabo por dos o más Estados nacionales, para resolver algunas de las restricciones o efectos indeseables de una globalización tan determinante. En tal sentido, la integración no sería una manifestación más de la globalización sino, justamente, su opuesto, es decir, un intento de ordenar, fronteras adentro, el impacto de un mundo sin fronteras.

Lo expresado, sin embargo, no da cuenta totalmente de la distinción que se pretende establecer. Si bien la integración trasciende las fronteras nacionales, hecho que le otorga un carácter diferente al de otras cuestiones más propiamente nacionales también incorporadas a la agenda estatal, en el origen de muchas de estas últimas la presión internacional ha tenido un efecto determinante. Particularmente, en la conformación de las relaciones de fuerza dentro de los Estados y de las propias sociedades nacionales. Esa presión es casi siempre selectiva: apunta a fortalecer a determinados actores sociales o estatales y a debilitar a aquellos que defienden intereses opuestos. El juego de los «anillos burocráticos», que tan bien describiera Fernando H. Cardoso (1972) hace un cuarto de siglo, se extiende de este modo a un plano supranacional,

y torna mucho más complejas las relaciones entre agencias estatales clientelas locales y *lobbies* foráneos de distinta naturaleza.

Una manera de distinguir «esta otra» frontera, vulnerable a fuerzas internacionales más «institucionalizadas» (llámese Iniciativa para las Américas, Fondo Monetario Internacional u Organización del Tratado del Atlántico Norte), es apelar a la noción de «internacionalización del Estado». Desde cierta óptica, este proceso podría verse como un aspecto más de la globalización. La diferencia estriba en que los efectos de esta última son omnipresentes y menos visibles, en tanto que los derivados de la internacionalización, en el sentido expresado, pueden atribuirse a actores y decisiones concretos: por ejemplo, condicionalidades de organismos financieros internacionales, presiones de gobierno a gobierno sobre legislación en materia de patentes medicinales o de control del narcotráfico, posiciones conjuntas sobre aborto o derechos humanos.

En cierto modo, podría afirmarse que los procesos de integración regional han implicado la enajenación de la capacidad de decisión unilateral de los Estados nacionales en ciertas áreas que antes estaban sometidas a su exclusivo arbitrio. A pesar de tratarse de un sometimiento voluntario, la integración supone resignar una porción del poder de decisión con el fin de promover intereses nacionales. Cuando a esta semidelegación de poderes a una instancia supranacional se le suma la vulnerabilidad que producen la internacionalización y la globalización, resulta evidente que los Estados nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación con los asuntos externos como con los de su propia agenda interna. Como a la vez los Estados nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y a operadores económicos privados, esta dimensión interna también está perdiendo competencias. La descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los Estados nacionales.

Lo cierto es que los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen hoy mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras economías. Los cambios en la economía mundial reformulan las situaciones de ventajas comparativas tradicionales, exigen una mayor articulación y dependencia del sector primario

respecto al capital industrial, comercial y financiero y subordinan los instrumentos de política económica a decisiones supranacionales (Mercosur, GATT, entre otros).

Desde el punto de vista de la situación interna de los países, las nuevas formas de articulación entre el mercado globalizado y las economías regionales localizadas en determinados espacios del territorio nacional rompen con el modelo anterior asentado en el Estado-nación. La reproducción de este modelo parece depender de las posibilidades de profundizar la competitividad interurbana, en condiciones tales que pueden quedar excluidas las regiones que no tengan opción de desarrollar nuevas ventajas comparativas. Esta situación puede originar tentaciones separatistas.

Las nuevas formas de articulación entre el mercado globalizado y las economías regionales localizadas en determinados espacios del territorio nacional rompen con el modelo anterior asentado en el Estado-nación ■

Otro aspecto que merece atención es que en los procesos de integración hay un cambio en la importancia relativa del papel de los actores. Muchas negociaciones del Mercosur han sido realizadas por el sector privado, como en el caso del sector automovilístico. La integración continúa siendo un proceso desde arriba, con carácter intergubernamental, pero la presencia del sector empresarial –como actor real del proceso– descentraliza y desconcentra la gestión y decisión estatales, especialmente en las negociaciones de carácter sectorial.

También la membresía en las organizaciones internacionales y supranacionales puede conducir a cambios en la estructura de poder y autoridad de los Estados. La pertenencia a la Unión Europea o al Mercosur puede otorgar a algunos de los Estados miembros más pequeños mayor voz en los asuntos internacionales que la que tendrían como naciones separadas. Pero la misma pertenencia ilustra la disyunción legal entre el concepto de soberanía y el de pertenencia a un grupo supranacional.

La apertura económica restringe la autonomía de los países en la planificación de sus políticas y modifica incluso las formas de organización y gestión empresariales. Sin embargo, algunos autores observan que se ha tendido a exagerar el grado en que las fuerzas globales determinan el destino de los Estados de bienestar nacionales o explican el fracaso de la gestión macroeconómica. Por

ejemplo, la globalización no ha afectado mayormente la acción de los Estados de bienestar europeos.

Paul Krugman (1997) ha denunciado que la globalización ha sido responsabilizada muchas veces de todos los males y afirma que ni los mercados globales son omnipotentes ni la autonomía nacional ha muerto. El «globalismo económico desenfrenado» es, según este autor, una máscara para ocultar el consecuente fracaso de ciertas políticas internas (estatales o privadas). También puede observarse como un cínico intento por eludir un compromiso social con los sectores más desprotegidos o la adopción de medidas de defensa ambiental. Toda esta retórica estimula el fatalismo, la sensación de que no pueden enfrentarse los problemas porque superan la capacidad de los países.

La conclusión es clara: globalización, internacionalización e integración son tendencias instaladas por el propio desarrollo del capitalismo a escala planetaria. Pero, a menos que estemos embarcados –como algunos sueñan– en un proyecto de «Estado mundial», preservar para los Estados nacionales un espacio de decisión autónoma, deliberada y responsable es condición *sine qua non* para minimizar los efectos regresivos o desestabilizantes de esos fenómenos sobre las sociedades nacionales y la robustez de sus aún no consolidadas democracias.

■ Palabras finales

El objetivo de este artículo ha sido servir como documento de base para un grupo de académicos interesados en desarrollar, de manera sistemática, reflexiones teóricas y propuestas políticas en torno de las condiciones necesarias para promover y afianzar el carácter democrático de los Estados nacionales en América Latina.

Como consecuencia de ello, no finalizaremos el artículo con una serie de conclusiones que «cierren» la discusión, ya que el objetivo fue abrir una serie de interrogantes, debates y temas, que fueron formulados en el texto o que se encuentran implícitos en él, organizados en las cuatro dimensiones mencionadas: los vínculos entre el Estado y los Estados subnacionales, las instituciones de la sociedad civil, los actores del mercado y los del ámbito supranacional. En todo caso, su rescate en futuros trabajos, propios y de otros colegas, permitirá generar una agenda de investigaciones en torno de las condiciones que exige la construcción de Estados democráticos en la región. ☐

Bibliografía

- Blattberg, Charles: *From Pluralist to Patriotic Politics: Putting Practice First*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2000, cap. 5.
- Cardoso, Fernando Henrique: *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto: *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, D.F., 1969.
- Cotler, Julio: *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.
- Evans, Peter: «El Estado como problema y como solución» en *Desarrollo Económico* vol. 35 N° 140, IDES, Buenos Aires, 1996.
- Guerrero, Modesto E.: «Memoria del golpe de Estado en América Latina durante el siglo XX», 2006, en <www.aporrea.org/ideologia/a20731.html>.
- Krugman, Paul: «La globalización como excusa» en *Clarín*, 10/08/1997, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo: «Estado, democratización y ciudadanía» en *Nueva Sociedad* N° 128, 11-12/1993, Caracas, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf>.
- O'Donnell, Guillermo: «¿Democracia delegativa?» en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997 [1992].
- Oszlak, Oscar: *La formación del Estado argentino*, Planeta, Buenos Aires, 1997 [1982].
- Oszlak, Oscar: «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?» en *Reforma y Democracia* N° 9, 10/1997, CLAD, Caracas.
- Oszlak, Oscar: «El Estado transversal» en *Encrucijadas* año 1 N° 6, 4/2001, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman: «La agenda estatal y sus tensiones» en *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies* vol. xxxvii, 1/2007, Estocolmo.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell: *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento Cedes / G. E. Clacso N° 4, Buenos Aires, 1976.
- Przeworski, Adam: «A Better Democracy, A Better Economy» en *Boston Review* vol. 21, 4-5/1996.
- Przeworski, Adam: «Democracy and Economic Development» en Edward D. Mansfield y Richard Sisson (eds.): *The Evolution of Political Knowledge*, Ohio State University Press, Columbus, 2004.

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Junio de 2007

São Paulo

Vol. 22 N° 64

ARTÍCULOS: Comunicação e sobrecarga cognitiva em duas situações de atendimento médico, **Aaron V. Cicourel**. Corporalidades em confronto: brasileiras na indústria do sexo na Espanha, **Adriana Piscitelli**. Vidas de artistas – Portugal e Brasil, **Guilherme Simões Gomes Jr.** Antonio Colbacchini e a etnografia salesiana, **Paula Montero**. A arte da catira: negócios e reprodução familiar de sítiantes mineiros, **Eduardo Magalhães Ribeiro** y **Flávia Maria Galizoni**. As ambivalências da região Nordeste: o Nordeste nas obras de Gilberto Freyre e Celso Furtado, **Rejane Calazans**. O canto da sereia: notas sobre o discurso neoliberal na publicidade brasileira pós 1990, **Maria Eduarda Motta Rocha**. Por que carreiras políticas na esquerda e direita não são iguais? Recrutamento legislativo no Brasil, Chile e Uruguai, **André Marengo** y **Miguel Serna**. A política de confirmações senatoriais: um estudo comparativo de Argentina e Brasil, **Leany Barreiro Lemos** y **Mariana Llanos**. Dossiê: Métodos e explicações da política – para onde nos levam os caminhos recentes?, **Eduardo Cesar Leão Marques**, **Marta Arretche**, **Gilberto Hochman** y **Karina Kuschnir**. RESENHAS: «Norbert Elias. Escritos & Ensaios», de Federico Neiburg y Leopoldo Wajsbort, **Tatiana Landini**. «Mudança provocada. Passado e futuro no pensamento sociológico brasileiro», de Gláucia Villa-Bôas, **Luiz Carlos Jackson**. «Mundialização: saberes e crenças», de Renato Ortiz, **Lúcia Lippi**. «Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania», de Fátima Portilho, **Aloísio Ruschinsky**. «La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo», de Maristela Svampa, **Fabrizio Pereira da Silva**.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, 1º andar, USP 05508-900, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <anpocs@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.

Baile de máscaras

*Conjeturas sobre
el Estado en
América Latina*

**FERNANDO ESCALANTE
GONZALBO**

El Estado no es un actor racional y separado de la sociedad, sino que forma parte de una configuración política compleja e inestable, que ha cambiado en los últimos tiempos. Una ilustración de esto, en América Latina, es la expansión de los márgenes: el narcotráfico, la economía informal o la ocupación de tierras son fenómenos que necesitan del Estado, pero que no por eso respetan la legalidad. Contra lo que afirman los análisis más simplistas, no es probable que en el futuro próximo desaparezca la idea de Estado, porque no hay una alternativa como forma política de organización social. Pero sí está cambiando su significado en un marco de incertidumbre. Por eso, cualquier afirmación será, cuanto mucho, una conjetura.

*No tiene tiempo para nada: las flechas de las circulares
no logran penetrar en las provincias: se quiebran; sólo en algún que otro sitio
queda destituido un Ivanchevski cualquiera, o algún Kozlorodov.
Apolón Apolónovich de cuando en cuando dispara desde San Petersburgo
una andanada de papel; – y (últimamente)– yerra el tiro.*

Andrei Biely, Petersburgo

Fernando Escalante Gonzalbo: doctor en Sociología; profesor en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Entre sus libros se encuentran *Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos?*, de Samuel P. Huntington (Paidós, México, D.F., 2005); *Ciudadanos imaginarios* (El Colegio de México, México, D.F., 1992); *Una idea de las Ciencias Sociales* (Paidós, México, D.F., 1999) y *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento* (Paidós, México, D.F., 2000).

Palabras claves: política, globalización, desarrollo, Estado, América Latina.

En lo que sigue no hay una explicación limpia e indudable de nada. Algunas preguntas, algunas conjeturas. La idea que sirve como punto de partida es muy simple: el Estado no es un actor racional, ajeno y separado de la sociedad, sino que forma parte de una configuración política más o menos fluida, compleja, inestable; esa configuración ha cambiado en los últimos tiempos, sigue cambiando. Hasta ahora asimilamos los cambios como anomalías, suponemos que serán pasajeros. Podría no ser así. El problema es que no tenemos una idea medianamente clara de cómo será el orden futuro, y eso hace el presente especialmente confuso, falto de sentido.

■ Panorama

Hace apenas veinte o treinta años parecía relativamente sencillo hablar del Estado en América Latina, porque había un consenso más o menos general sobre sus rasgos básicos. El Estado latinoamericano era una institución autoritaria, con frecuencia dictatorial, que intervenía masivamente en la economía y en el conjunto de la vida social: sobre eso no había casi dudas ni mucha discusión; hacía falta democratización, liberalización, apertura, iniciativa social. Había matices, por supuesto: algunos ponían el acento en la participación, mientras que otros lo ponían en el buen funcionamiento del mercado. Pero eso era ya parte de la política. La idea misma de Estado no ofrecía muchas dificultades.

Actualmente todo da la impresión de ser mucho más confuso. Para empezar, es difícil tener una imagen de conjunto, porque no parecen tener mucho en común Chile y Venezuela, Ecuador y México, Argentina y Bolivia. No solo por las diferencias de recursos, estructura productiva, lenguajes políticos, que vienen desde siempre, sino por otras que se refieren a la configuración del campo político, en extremos muy básicos. Hay países en los que el sistema de partidos se encuentra devastado, como Ecuador, Perú, Bolivia, y otros en los que tiene una muy razonable solidez, como Chile y México; algunos están prácticamente en trance de refundar el orden institucional, como Venezuela y Ecuador, y otros solo con muchos reparos, retrasos y precauciones adoptan reformas mayores, como México. Cuesta imaginar qué se puede decir sobre el Estado que sirva lo mismo para Chile que para Nicaragua o Venezuela. Podría argumentarse tal vez que son *momentos* distintos, salvo que no se alcanza a ver el proceso del que formarían parte.

Seguramente no era tan sencillo antes, no era tan uniforme el panorama, ni es tampoco tan heterogéneo el de hoy.

Hoy es posible encontrar un común denominador, algunos rasgos compartidos. El problema está en que son fenómenos de difícil clasificación, que no remiten a una configuración política concreta. Ninguno de ellos es una novedad, pero sí es nueva su magnitud y su importancia: la expansión de la economía informal, la venta ambulante y la organización de sistemas de producción, comercialización e incluso sistemas financieros informales, el surgimiento de una gran industria de la falsificación y la piratería, la copia de libros, música, películas o ropa, la ocupación ilegal de tierras, la ocupación de viviendas, la organización de redes de migración ilegal hacia Estados Unidos o Europa, el extenso campo de la delincuencia organizada, en un espectro que va del narcotráfico al secuestro. Junto con eso, se consolida un espacio, cada vez más extenso, donde las responsabilidades y las funciones públicas se funden con la lógica del mercado, donde la rentabilidad significa interés público y donde prevalecen también nuevas formas de movilización difícilmente asimilables por el orden institucional: nuevas formas de protesta, a veces agresivamente antipolíticas.

En conjunto, si hubiese que dar una definición acerca de este campo, diría que son fenómenos que hacen borrosas las fronteras del Estado: no está claro ni lo que es ni lo que se espera que sea, no está claro lo que se pide de él ni lo que podría hacer. No son ni remotamente fenómenos revolucionarios en el sentido clásico de la palabra. No anticipan otro orden, sino que prosperan en los márgenes, justo porque son márgenes: no sería negocio el contrabando si no hubiese fronteras, ni lo sería la recolección de basura si no hubiese impuestos para pagarla; el comercio informal puede desarrollarse solo porque existe el establecido; son útiles los documentos de identidad falsos porque se usan y resultan confiables los verdaderos. Son formas de supervivencia y acumulación que aprovechan las fronteras más fluidas e inestables de la globalización y el orden neoliberal, pero también son formas de organización política, nuevos recursos de identidad.

Todo ello se traduce en una nueva preocupación, casi obsesiva, por el Estado de derecho: la aplicación de la ley, la cultura de la legalidad, es decir, la definición mínima del Estado como sistema de normas con autoridad suficiente para imponerse. Cada vez con más frecuencia se piensa que la democracia no es la solución de nada, sino parte del problema, porque los problemas son la corrupción, las nuevas clientelas, la privatización de espacios y recursos públicos, los mecanismos corporativos y los caciques que protegen los mercados informales, es decir, la interpenetración entre esos fenómenos fronterizos o marginales y el sistema de representación política.

■ Un ejemplo

Pongamos un ejemplo más o menos obvio, donde en principio no hay ninguna duda. En México, al igual que en Colombia, se ha convertido en prioridad la guerra contra el narcotráfico; no tiene nada de raro, en la medida en que representa un problema de seguridad pública gravísimo. Ahora bien, lo interesante es que se defina al problema, y la acción del Estado, como «guerra», no solo en el discurso oficial, sino prácticamente en el de todos los analistas, líderes políticos y periodistas. Evidentemente, no se trata de una guerra sino en sentido figurado: se trata de subrayar su importancia, explicar la cantidad de muertos, la enorme violencia del fenómeno e incluso el empleo del ejército o la colaboración de EEUU. Pero no es una guerra. Para empezar, porque no puede ganarse: no hay un adversario al que se pueda derrotar y con el que después sea posible firmar un tratado de paz; es decir, no hay una paz imaginable al término del proceso y, por lo tanto, no es imaginable el final del proceso.

Sin embargo, la palabra posee una carga simbólica que no tiene en otros usos metafóricos, como la guerra contra el hambre, la pobreza o el sida, porque en el caso del narcotráfico está implicado el ejército. Hablar de guerra en este caso significa afirmar la existencia del Estado mediante el recurso retórico –jurídico, institucional, material– más enfático y ostensible: si hay una guerra hay Estado, hay una frontera que defender, hay el enemigo del Estado, hay el Enemigo. Salvo que la frontera pasa por el interior de la sociedad, la cruza entera, en una red de complicidades más o menos activas. Ese extraño sujeto que es «el narcotráfico» está –todos lo sabemos– en las empresas hoteleras y los equipos de fútbol, también en los cuerpos de policía y en los juzgados, está en las oficinas de ministerio público, en los partidos políticos, congresos, ayuntamientos. En aquellas zonas en que se concentra la producción de drogas, «el narcotráfico» no solo organiza la vida económica, sino que es la única autoridad con alguna eficacia. Declararle «la guerra» implica restituir un orden en el que el Estado es soberano: ésta, al menos, es la intención. ■

En aquellas zonas en que se concentra la producción de drogas, «el narcotráfico» no solo organiza la vida económica, sino que es la única autoridad con alguna eficacia. Declararle «la guerra» implica restituir un orden en el que el Estado es soberano: ésta, al menos, es la intención ■

■ El sentido del presente

Si pensamos en el narcotráfico, la informalidad, la corrupción, las nuevas clientelas, salta a la vista que el orden jurídico es bastante frágil, por decir lo menos. Esta sombra se extiende a todo el sistema de representación. Cada vez más el Estado que se invoca en los discursos parece una entidad imaginaria, pero no hay nada que pueda sustituirlo, ni en la práctica ni en la teoría. Autoridad última, poder soberano, interés público, orden jurídico, derechos de ciudadanía, todo resulta dudoso como caracterización del Estado; desde luego, siempre se lo podrá definir –y de hecho se hace cada vez más– a partir de hipótesis contrafácticas: suponer que existirá con pleno vigor cuando se elimine toda esa maleza, lo que equivale a decir que existe como idea al margen de la maleza. Pero es una salida en falso: a veces la maleza parece ser la estructura misma del edificio.

No está claro qué significa hoy el problema del Estado ni, mucho menos, cómo podría afrontarse. Tengo la impresión de que se debe, entre otras cosas, a que hemos perdido –como dice Claudio Lomnitz– la imagen del futuro: no sabemos cómo es el porvenir, no sabemos hacia dónde tiende el presente, no podemos saber qué sentido tiene. Es posible plantearlo en términos muy simples. Hasta hace relativamente poco tiempo no había duda de que, para nuestras sociedades, el futuro era un orden similar al de Europa o EEUU. Era un futuro más o menos lejano, más o menos difícil de alcanzar, que requería unas u otras políticas, pero nadie dudaba de que fuera un futuro deseable, más o menos asequible. Tampoco había otro. La historia tenía sentido, había un pasado de barbarie y un futuro de civilización, que se caracterizaba por un conjunto de instituciones, relaciones y prácticas, empezando por el Estado. Nuestro orden se definía entonces por sus carencias, como un «todavía no», pero no presentaba otra dificultad más que su propio desarrollo. Hoy no resulta tan obvio que ese futuro sea asequible, no está claro que sea nuestro futuro, ni siquiera que sea una imagen del futuro.

¿Por qué no África? ¿Por qué nuestro futuro no puede ser similar a lo que vemos hoy en Sudán, Nigeria, Camerún o Liberia? ■

hoy en Sudán, Nigeria, Camerún o Liberia? Parece imposible pensarlo, ya lo sé. Sobre todo porque nos hemos acostumbrado a ver en África una imagen

Me gustaría plantear una alternativa radical como un intento de abrir el espacio para pensar el futuro: ¿por qué no África? Quiero decir: ¿por qué nuestro futuro no puede ser similar a lo que vemos

del pasado, donde todo es primitivo, ancestral. En concreto, en América Latina hay algunos avances que parecen imposibles de perder: industria, carreteras, servicios urbanos, una red básica de educación y salud, infraestructura de comunicaciones y obra pública. Pero vayamos un poco más allá de eso, sin discutir de momento si pueden perderse. Informalidad, violencia, privatización de la economía, la seguridad y las funciones básicas del Estado, sistemas de gobierno indirecto, organizaciones que son un poco guerrilla y un poco narcotráfico y un poco gobierno, sistemas democráticos convertidos en instrumentos de redistribución clientelista de base local: identidades primarias, inmediatas, redes de solidaridad y supervivencia. Eso es África, y eso está en el origen de muchos de los conflictos que vemos allí. Si ése no es un futuro posible, tendríamos que ser capaces de explicar por qué no, en qué o por qué nuestras sociedades no podrían evolucionar en ese sentido.

Es una provocación. También un intento de exigir al análisis todo lo que pueda dar de sí: obligarnos a plantear las preguntas más radicales sobre el sentido del presente. Aventuro una hipótesis: si algo nos aleja de la situación de buena parte de los países africanos es el hecho de que no haya, en casi ninguno de nuestros países, unidades étnicas más o menos reconocibles, con una definición territorial. Eso es lo que contribuye a la desintegración de los espacios políticos africanos. La búsqueda de seguridad y supervivencia ante la desaparición de los servicios públicos, el recorte del gasto, la privatización de recursos, ha derivado en formas de identificación primarias de base local (favorecidas –y con frecuencia inventadas– por los poderes coloniales y las dictaduras de los años 60 y 70). Entre nosotros, la única forma de identidad política de los últimos siglos, por precaria que sea, ha sido la ciudadanía: la pertenencia a un mismo espacio jurídico. Por eso importa saber qué significa hoy.

■ El pasado inmediato

El clima político del fin de siglo en América Latina estuvo dominado por un generalizado antiestatismo. Hubo una extraña e improbable coalición anties-tatal que se explica por la coincidencia de tres fenómenos: las transiciones a la democracia, el auge del neoliberalismo y la apoteosis de la sociedad civil. Para la izquierda, todavía dominada por las inclinaciones revolucionarias, el Estado era el enemigo de siempre: el Estado como aparato represivo, autoritario, como instrumento de clase. Para la derecha empresarial, el mayor estorbo también era el Estado: como regulador, como aparato de intervención económica y politización de los mercados. Pero sobre todo, para ambas, el Estado encarnaba en las dictaduras militares, de modo que había una coincidencia en

el propósito de la democratización. A eso hay que sumar el auge de la sociedad civil como idea, consecuencia de la crisis final del sistema soviético. Por supuesto, la sociedad civil para algunos era básicamente la libertad de empresa, mientras que, para otros, era la democracia participativa: eso sin embargo no quita que fuese en principio una sola fuerza, ajena a la dictadura, partidaria de la democratización. Sindicalistas, dirigentes empresariales y eclesiásticos, todos eran la sociedad civil, todos pedían lo mismo.

Las diferencias ya eran visibles, pero no se les concedía importancia porque la democratización aparecía como la tarea más urgente. Anotemos dos libros de mediados de los 80 que se plantearon más radicalmente el problema del orden político. De un lado, *El otro sendero*, de Hernando de Soto: el cambio como liberalización, desregulación, apertura comercial. Del otro lado, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, de Norbert Lechner: el cambio como la creación de un orden en el que fuese posible el reconocimiento. De un lado, el programa del neoliberalismo más transparente, que no querría del Estado más que las funciones represivas y de acreditación. Y, del otro, una nueva aproximación al problema del Estado y la democracia, a la dimensión subjetiva de la política: la formación de identidades, memorias colectivas, espacios de encuentro, comunicación.

La tendencia general, el consenso básico por decirlo así, puede expresarse de manera muy simple: el problema era la democratización del Estado. Esto significaba que había un Estado autoritario –los militares en el poder– y que hacía falta transformarlo en un Estado democrático. Nótese: no se dudaba de que hubiese un Estado, tampoco de que fuese factible transformarlo mediante un arreglo institucional que garantizase elecciones libres.

Pero al poco tiempo las nuevas democracias comenzaron a producir resultados extraños. La crisis de los sistemas de partidos en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú, los gobiernos de Hugo Chávez, Abdalá Bucaram, Alberto Fujimori y Carlos Menem. Algo estaba mal. Formas de clientelismo cada vez más agresivo, aumento de la pobreza y de la economía informal, incremento de la delincuencia y de la corrupción, privatización masiva de la economía y de los servicios públicos. Comenzó entonces a plantearse el problema del Estado o, más concretamente, el problema de la debilidad del Estado y, junto con él, el de la cultura política: un Estado débil y la ausencia de una cultura cívica hacían necesario pensar en una estrategia para la consolidación de la democracia.

En los 90 se podía hacer un primer diagnóstico sobre la debilidad del Estado en el que casi todos estarían de acuerdo. Contra las apariencias, habíamos tenido siempre Estados débiles: autoritarios, intervencionistas, de ambiciones desmesuradas, pero débiles. Dos indicadores básicos confirmaban esta idea: la debilidad fiscal y la debilidad jurídico-administrativa. Estados débiles, entonces, en primer lugar por falta de recursos, porque tenían una base fiscal insuficiente, porque el presupuesto público era precario, por el peso de la deuda. Y, además, Estados débiles porque eran incapaces de imponer el cumplimiento de la ley, porque no había ni funcionarios, ni recursos administrativos, ni policía, ni administración de justicia suficientes. El resultado estaba a la vista: Estados incapaces de administrar, de ordenar la vida social o poner freno a la corrupción, todo lo cual se traducía en el aumento de la economía informal y en la obstrucción permanente del crecimiento económico.

Sobre la base de las teorías del nuevo institucionalismo, se intentó hacer frente al problema de la debilidad del Estado mediante programas más o menos ambiciosos, que incluían la reforma del sistema de administración pública, el equilibrio presupuestario, el control del gasto público, el combate a la corrupción y una extensa pedagogía social en favor de la cultura de la legalidad. El resultado fue, en casi todas partes, paradójico: conforme se adoptaban las medidas para el fortalecimiento del Estado, para asegurar que tuviese recursos suficientes, funcionarios más vigilados y profesionales y un fuerte control democrático, los problemas de informalidad, delincuencia, clientelismo y corrupción parecían aumentar. En general, mientras aumentaba la vida en los márgenes del Estado, se hacían borrosas las fronteras de la legalidad.

Conforme se adoptaban las medidas para el fortalecimiento del Estado, para asegurar que tuviese recursos suficientes, funcionarios más profesionales y un fuerte control democrático, los problemas de informalidad, delincuencia, clientelismo y corrupción parecían aumentar. En general, aumentaba la vida en los márgenes del Estado ■

■ Derecha, izquierda

A partir de entonces, en el diagnóstico y en los programas políticos comienzan a aparecer con más nitidez, bajo nuevas definiciones, las posturas de la

derecha y la izquierda. La diferencia, para decirlo de manera simplificada, radica en la imagen del Estado y en lo que éste significa. Siempre ha sido ambivalente, para unos y otros. Para la sensibilidad y la cultura política de la izquierda, la imagen del Estado oscila entre el «Estado protector», que se hace cargo de las necesidades populares, y el «Estado represor», identificado con ejércitos y policías. Para la sensibilidad política de la derecha, oscila entre el «Estado corrupto», que distribuye beneficios entre clientelas debido a la politización de los mercados, y el «Estado modernizador», que garantiza las condiciones para el desarrollo económico.

Eso significa que el enemigo de la izquierda no es el Estado, sino el mercado: concretamente, el mercado bajo su definición neoliberal, y el Estado que ampara y promueve las formas del orden neoliberal. Para la derecha, el enemigo tampoco es el Estado, sino lo público: propiedad pública, responsabilidad pública, intervención pública. Quieren, unos y otros, más Estado: un Estado que sea sobre todo garantía de participación e interés público, o bien un Estado que sea sobre todo protección de espacios privados.

Es una confrontación ideológica, que puede ser más o menos confusa en sus programas, pero cuya idea básica está bastante clara. Pueden ser más o menos impracticables las ideas concretas de unos y otros, pueden tener consecuencias indeseadas, pero están claras. No es solo un problema de equilibrio, de tanto privado y tanto público, sino de la imagen del Estado y de sus funciones; sobre todo porque hace falta el Estado como forma de identificación; esa «cultura ciudadana» que se reclama de un lado y otro, y que se desfonda bajo el peso de la informalidad y la privatización de espacios, formas de gestión y de gobierno.

El problema, por supuesto, es que la cultura no se improvisa ni puede elaborarse artificialmente. Es parte de un conjunto de prácticas.

■ Pensar el Estado

Da la impresión de que hace falta pensar nuevamente el problema del Estado, planteárselo como problema en términos más radicales de lo que se ha hecho hasta ahora. Esto significa pensarlo no como una entidad superior y ajena, racional, unitaria, exterior a las relaciones sociales, sino como parte del orden social.

Tratemos de ser un poco más claros. El Estado define el campo político, define las normas para regular el conflicto, pero a la vez participa en ese campo político: el Estado define funciones, atribuciones, límites, pero después tiene que intervenir mediante individuos concretos, investidos como autoridades o funcionarios, en el campo social. En el momento de intervenir, los representantes del Estado están inmersos en un sistema de relaciones sociales que no controlan. Su autoridad, sus atribuciones y recursos, pueden usarse hasta cierto punto, porque con frecuencia tienen que negociarse con actores sociales que controlan recursos de distinto tipo.

Hace falta pensar nuevamente el problema del Estado en términos radicales, no como una entidad superior y ajena, racional, unitaria, exterior a las relaciones sociales, sino como parte del orden social ■

Eso que llamamos «Estado» es al menos dos cosas. Es, por un lado, un conjunto de prácticas y relaciones sociales localizadas, materialmente observables: edificios de oficinas, uniformes, papel membretado, trámites, reglamentos escritos, personas concretas que vigilan, autorizan, solicitan, juzgan. Por otro lado, es la idea de una entidad única, abstracta, separada y situada por encima de la sociedad, con una lógica propia. Automáticamente, sin pensarlo, juntamos ambas cosas: en cada una de las «prácticas estatales» vemos al Estado, y así se construye nuestra noción de la autoridad, así como nuestras imágenes de la corrupción, la arbitrariedad o la ineficiencia. En general, perdemos de vista lo que el Estado tiene de hecho social: contingente, situado.

La idea del Estado no solo justifica y organiza las prácticas estatales, sino que contribuye a darles una coherencia imaginaria, como si fuesen efectivamente partes de un único mecanismo que se organiza en jerarquías, jurisdicciones y organigramas. Las prácticas estatales, por su parte, hacen verosímil la idea del Estado porque son básicamente formas de disciplina: organizan la distribución del espacio, el uso del tiempo, regulan comportamientos, distribuyen recursos, posiciones, atribuciones, de acuerdo con una lógica impersonal y abstracta, que no remite a la voluntad de los individuos concretos que vigilan, autorizan y juzgan. El efecto es esa imagen básica de nuestro lenguaje público que es la oposición entre Estado y sociedad, de donde resulta la idea de que podamos pensarlos por separado, pensar si el Estado es fuerte o débil, ineficiente o corrupto, con independencia del orden social del que forma parte. Pero es una ilusión. Doy por descontado que la autoridad del Estado y su

legitimidad dependen de la idea de que está situado fuera y por encima de la sociedad, pero creo que ganaríamos bastante –si se trata de entender– si pudiéramos hacerla a un lado (o, al menos, ponerla entre paréntesis).

Las prácticas estatales suelen definirse de un modo más o menos unilateral y relativamente sencillo: basta con redactar una ley, un reglamento, un programa, imaginar una serie de atribuciones, una organización, acaso ordenar la construcción de un edificio o el diseño de un uniforme, un logotipo, establecer un procedimiento para la aprobación de gastos. Todo esto se hace con una idea concreta de lo que se quiere conseguir, sea el desarrollo agrícola, el control de la contaminación o la tranquilidad en las calles. Ahora bien: esas prácticas se introducen en un espacio social saturado de significados y relaciones de poder, un espacio siempre concreto, situado. Son un recurso más, disponible para los diferentes sujetos sociales.

En la idea que nos hacemos de ellas, las prácticas estatales son formas de racionalización que se imponen desde un lugar abstracto, que está por encima de la sociedad. En los hechos, sin embargo, dependen de individuos concretos en situaciones concretas: en lugares mejor o peor comunicados, donde habitan cien, diez mil o diez millones de personas, donde hay una sola fuente de trabajo o cientos, lugares más o menos centrales o periféricos, con una trama densa de relaciones de clase, de parentesco, de identidad religiosa, étnica o local, y también formas de poder tradicional, económico, cultural. No

Las prácticas estatales introducen otros recursos, hacen más costosas o más difíciles algunas prácticas y favorecen otras, modifican el sistema concreto de relaciones, abren posibilidades nuevas. Pero no pueden imponerse como el único referente de orden, porque no lo son ■

están por encima de ese orden y no pueden darle forma libremente. Lo que hacen es introducir otros recursos, hacen más costosas o más difíciles algunas prácticas y favorecen otras, modifican el sistema concreto de relaciones, abren posibilidades nuevas. Pero no pueden imponerse como el único referente de orden, porque no lo son.

Los diferentes actores sociales utilizan los recursos que ofrecen las prácticas estatales en la medida en que pueden beneficiarse de ellos, y además, por supuesto, tratan de evitar las consecuencias que les son desfavorables. Los funcionarios del Estado, cuya autoridad depende de la idea del Estado tanto como de los recursos que controlan, están obligados teóricamente a imponer la

lógica estatal –uniforme, general, abstracta– por encima de las varias, contradictorias lógicas sociales con las que se encuentran, incluyendo la de su propio interés particular: es difícil que se logre, casi imposible que se lo consiga del todo. El resultado es un proceso de permanente adaptación en el que se transforman a la vez el orden social y las prácticas estatales: es eso que llamamos política.

Se dice que el Estado es «fuerte» allí donde la lógica estatal que se despliega en instituciones y prácticas concretas puede imponerse y disciplinar efectivamente el comportamiento social. El Estado es «débil» allí donde la lógica estatal es rebasada, en la práctica, por otras lógicas. Y eso es algo que no depende, o que solo en parte depende, de la cantidad de recursos de que dispongan los funcionarios, o de su honestidad o su capacidad profesional. Dicho de otro modo, no se arregla con más impuestos y mano dura. Tampoco es –hay que decirlo– un problema «cultural», que se refiera a las ideas y creencias de la gente y se remedie con clases de civismo: por supuesto, una sociedad es más disciplinada cuando interioriza la lógica estatal y los individuos la asumen como propia, pero eso solo sucede cuando se adaptan el orden social y las prácticas estatales de modo que éstas aparecen como referente «natural».

Eso implica que un mismo Estado puede ser fuerte en algunos lugares y débil en otros, fuerte en algunas funciones y débil en otras, según las características del campo social en que interviene y del poder, los recursos y los intereses de los actores afectados. Debería ser obvio, pero no lo es: por débil que sea un Estado, nunca es insignificante. Puede que fracasen los programas, que no consiga sus objetivos, puede que no se cumpla la ley, o que solo se cumpla a medias, puede que los recursos se desvíen o se usen de modo torcido. En cualquier caso, con su sola existencia las prácticas estatales producen efectos de poder: mientras no se declare en guerra abierta contra el Estado, incluso el más poderoso de los actores sociales –un banco internacional, un mandamás del narcotráfico– tiene que pagar una «mordida», conceder un favor o, por lo menos, amenazar seriamente a alguien que no tiene más que un escritorio, un uniforme o un sello. De modo parecido, una prohibición, aunque sea imposible de poner en práctica, modifica el precio de lo que prohíbe y una autorización o un reconocimiento oficial alteran las relaciones de poder.

■ Otro panorama

¿Qué sucede en la actualidad? Ha cambiado el orden social, han cambiado los mecanismos de agitación y representación. El aparato del Estado ha dejado de

lado muchas de sus funciones, se han producido nuevas formas de desigualdad, desequilibrios regionales y nuevas formas de hacer política, nuevas formas de trabajo, producción, comercialización y delincuencia. La nueva configuración es todavía vacilante, incierta, a menos que la incertidumbre y la ambigüedad sean su naturaleza.

Se dice que impera el mercado. Es verdad, pero junto a las transacciones formales, reguladas, crece el extenso campo de la economía informal, que opera con otro sistema de reglas. No hay alternativa imaginable a la democracia representativa, pero la representación está entreverada en una tupida red de caciques, clientelas, corporaciones. Se dice que la globalización ha avanzado en detrimento del Estado. Es verdad, salvo que las oportunidades de ganancia, las formas de acumulación, los resortes dinámicos del mercado global dependen de la existencia de fronteras y legislaciones particulares. El neoliberalismo, por otra parte, es antiestatal solo hasta cierto punto: en realidad, más que nunca se necesitan los recursos represivos, la función de policía, la garantía judicial y las facultades de identificación y acreditación del Estado, su capacidad para cobrar impuestos y transferirlos a quienes son más eficientes en el mercado para ofrecer bienes públicos.

La idea del Estado de derecho adquiere en ese contexto una enorme importancia, no solo porque se eche de menos, no solo por la inseguridad, sino porque ofrece una ilusión de estabilidad. El Estado de derecho es lo más elemental, es el Estado en su definición última o primera. Previsiblemente, se desdobra en el campo político: para unos remite sobre todo a la propiedad, para otros remite sobre todo a los derechos de ciudadanía.

La defensa del Estado como Estado de derecho se convierte fácilmente en un lenguaje de clase porque se mira básicamente hacia la economía informal y ese cajón de sastre que es la corrupción. En las declaraciones de los políticos, en las plataformas de campaña, en artículos de prensa y en los reclamos de los grupos empresariales, la exigencia del Estado de derecho aparece como la condición necesaria para favorecer la inversión privada. Aparece asociada a otras expresiones, como «seguridad de los mercados», «confianza», «seguridad jurídica», «certidumbre». Cuando se usa en ese contexto, se trata explícitamente de evitar las intervenciones «políticas» en el mercado y limitar el poder del Estado. Dicho de otro modo, Estado de derecho se conjuga con privatización, liberalización, desregulación, porque se trata, en general, de eliminar las «distorsiones» y la «incertidumbre» que produce la politización de los mercados.

La izquierda tiene más dificultades para reconciliarse con el Estado. Los temas suelen ser la plena ciudadanía, la participación, la responsabilidad pública. Lo que no está claro es cómo pueden traducirse en políticas concretas. En primer lugar, es una retórica que mira con frecuencia al pasado y que se manifiesta como forma de resistencia: resistencia sobre todo a las reformas neoliberales. Contra la privatización de empresas y funciones públicas, de los sistemas de pensiones, etcétera. No puede evitar un problema. Muchos de los sistemas públicos de seguridad social eran corporativos, para beneficio de una clase trabajadora asalariada, sindicalizada, que ya no es mayoría: es decir, que no puede evitarse el problema de que el viejo orden dejaba fuera a buena parte de la población que hoy se encuentra sumergida en la economía informal.

Mientras tanto, la globalización ha producido nuevos espacios económicos difíciles de controlar: ha producido, sobre todo, nuevas oportunidades en los márgenes del Estado. En ocasiones son grupos que piden su regularización, en ocasiones lo que piden es permanecer sin regulación, en ocasiones aprovechan precisamente los desfases entre el orden jurídico y el orden real. Los colonos asentados de modo irregular en la periferia de cualquiera de nuestras ciudades piden la regularización de sus títulos de propiedad, pero los narco traficantes no piden la legalización del tráfico, ni los comerciantes ambulantes aspiran a un registro fiscal.

Las prácticas estatales intervienen en un espacio social saturado de relaciones, formas de poder, desigualdades. Y ofrecen recursos a unos y otros: son parte del sistema de relaciones sociales. Se cumpla la ley o no. Tienen que negociarse con actores locales que con frecuencia han constituido su poder en los márgenes del Estado. No es probable, entonces, que en el futuro próximo desaparezca la idea de Estado, ni siquiera que cambie mucho, porque no hay alternativa como forma política. Pero sí está cambiando su significado. En eso consiste la particular incertidumbre del presente. ☐

Dios y el Estado

Dimensiones culturales del desarrollo político e institucional de América Latina

En América Latina predomina una visión providencialista de Dios, que se expresa en el auge del cristianismo pentecostal y carismático y que ha generado una cultura política pragmático-resignada, que tolera la desigualdad y la injusticia como mandatos divinos. Esto es incongruente con un Estado moderno que debe equilibrar la racionalidad instrumental del mercado con los valores sustantivos de la democracia. Las ciencias sociales deben dejar de lado la idea de que las sociedades latinoamericanas se encuentran secularizadas para asumir una visión más realista, que contemple la dimensión subjetiva de los procesos de formación del Estado.

ANDRÉS PÉREZ-BALTODANO

■ La cultura real y la institucionalidad formal de América Latina

La historia de Europa generó la idea del Estado. La ley y la teoría social definieron –y al hacerlo, condicionaron– los procesos materiales y culturales que dieron lugar a ese producto histórico. En América Latina, la idea del Estado forjada en Europa fue adoptada para reorganizar la historia republicana de la región. Los Estados latinoamericanos, como tantas veces se ha señalado, se constituyeron *a priori*, mediante fórmulas legales aplicadas sobre una realidad marcada, entre otras cosas, por profundas divisiones raciales, étnicas y sociales, territorios desintegrados y aparatos

Andrés Pérez-Baltodano: profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Western Ontario (Canadá). Autor, entre otras publicaciones, de *Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación* (Ihnca / UCA, Managua, 2003) y *Conversación con Nicaragua* (Anamá, Managua, 2007).

Palabras claves: religión, providencialismo, modernidad, desarrollo, Estado, América Latina.

institucionales que no contaban con la capacidad y la legitimidad necesarias para hacer efectivo el modelo estatal adoptado por las elites de la región.

El trasplante de la idea del Estado moderno europeo a América Latina fue el comienzo de lo que Carlos Fuentes ha caracterizado como la tensión, aún no resuelta, entre el «país legal» y el «país real». Esa tensión –entre la América Latina libre, justa y democrática expresada en las constituciones, y la otra, plagada de autoritarismo, injusticia y desigualdad– encuentra una de sus principales expresiones en la coexistencia de dos realidades incongruentes: la modernidad formal del Estado latinoamericano y la cultura religiosa y política premoderna dominante en la región¹.

El modelo de Estado adoptado por los países de América Latina fue el producto y la expresión institucional del desarrollo material y cultural de sociedades en las que logró consolidarse una visión de la historia como un proceso que puede y debe ser condicionado por la acción política de la sociedad. Pero, por otra parte, la cultura religiosa y política dominante en América Latina ha sido –y sigue siendo– premoderna.

Usar el término «premoderno» no implica sugerir que exista una progresión histórica lineal que coloca a todas las sociedades del mundo en una escala de desarrollo liderada por los países del Norte. Se trata, simplemente, de resaltar la existencia de importantes coincidencias entre la visión de la historia predominante en América Latina y algunos aspectos de la cultura europea medieval.

Durante la mayor parte de la Edad Media, la historia fue entendida como un proceso gobernado por Dios y la Fortuna (Manchester). La modernidad implicó el surgimiento de una nueva cosmovisión que permitió a los europeos asumir el derecho y la obligación de participar en la construcción de su propia historia.

Ya desde el Renacimiento, pero sobre todo a partir de la gran crisis del siglo XVI –generada por la revolución de Copérnico, la Reforma, el surgimiento del capitalismo y otros procesos–, la humanidad se elevó, en la visión de los europeos, a la condición de copartícipe de la creación del mundo y su historia. La pintura renacentista expresó esa nueva visión, resaltando y celebrando la figura humana, que había permanecido opacada en el arte medieval. En el campo de

1. El peso del providencialismo latinoamericano varía de país a país de acuerdo con los diferentes niveles de desarrollo económico y cultural de cada uno de ellos. Uruguay es el país menos religioso de la región. En términos generales, México y los países de América Central son más religiosos que los países andinos, mientras que los del Cono Sur son los menos religiosos (Latinobarómetro 2005).

la filosofía, Nicolás Maquiavelo contribuyó al derrumbe de la visión medieval al proponer que la voluntad política (*virtù*) podía y debía ser utilizada para controlar los riesgos de la historia.

Los estudios del Estado y el desarrollo político latinoamericano han hecho caso omiso de esta contradicción entre la modernidad formal del Estado latinoamericano y la premodernidad cultural predominante en la región. Adoptando implícitamente las premisas históricas de las ciencias sociales de los países del Norte, estos estudios han asumido que el desarrollo latinoamericano ocurre dentro de un espacio secular separado del espacio de lo sagrado, divino, religioso o sobrenatural. Cuando prestan atención a la dimensión religiosa de la sociedad, lo hacen desde una perspectiva formal-institucional. Analizan, por ejemplo, el tema de las relaciones políticas entre Iglesia y Estado, o estudian a las organizaciones religiosas como grupos de interés que participan en la formulación de las políticas públicas. Desestiman, inexplicablemente, el poder discursivo y la influencia cultural de las organizaciones religiosas en la estructuración de las visiones sociales que han condicionado tanto el desarrollo del Estado como la conducta política de los latinoamericanos. Ignoran que las ideas de Dios que propagan las iglesias son, fundamentalmente, ideas acerca del papel de Dios *en la historia* y, más concretamente, ideas sobre la relación entre Dios, la historia y la humanidad².

Así pues, y a pesar de la estrecha relación entre la evolución de la idea de Dios y el surgimiento del Estado moderno en las sociedades que sirvieron de modelo a la organización institucional de América Latina, el estudio de la cultura religiosa y de las ideas de Dios de los latinoamericanos no forma parte de las principales interpretaciones del desarrollo político-institucional de los países de la región. Esa omisión se ha reproducido en el estudio de las llamadas «transiciones democráticas» ocurridas a partir de los 80 y en los análisis del Estado neoliberal y su futuro.

Los mismos estudios sobre cultura política elaborados dentro del marco de las ciencias políticas y la sociología (v., por ejemplo, PNUD) evitan analizar las

2. La visión de la cultura que aquí se ofrece se aparta de la orientación voluntarista y subjetivista que informa la literatura sobre cultura política, producida por la escuela estadounidense representada por autores como Gabriel Almond y Sidney Verba. Esa escuela estudia la cultura política de las sociedades como una realidad autocontenida y divorciada de sus raíces históricas y materiales. Esto mismo puede decirse del trabajo de Lawrence E. Harrison. Este trabajo se basa en las premisas siguientes: la historia está condicionada por relaciones, prácticas y procesos sociales estructurados. Sin embargo, son los actores sociales, con capacidad de reflexión y acción, quienes constituyen y reproducen esas estructuras sociales. El papel de la política –y del pensamiento social– es facilitar la ampliación del marco de posibilidades históricas de la humanidad.

creencias religiosas que condicionan las visiones del mundo, el poder y la historia de los latinoamericanos. Esos estudios casi siempre tratan la cultura política como conducta, sin cuestionar que la institucionalidad formal del «país legal» moldea las formas en que se expresan políticamente los latinoamericanos, pero no necesariamente anula las creencias religiosas que los predisponen a ver la historia como un proceso gobernado por Dios y no por la voluntad política –democrática o no– de la sociedad.

Los llamados «estudios culturales» también muestran una inexplicable tendencia a ignorar la cultura religiosa que condiciona el sentir y actuar político de los latinoamericanos. Los trabajos de Néstor García Canclini, José Joaquín Brunner, Renato Ortiz y Jesús Martín Barbero, para mencionar a algunas de las figuras más prominentes en este campo, asumen implícitamente que las sociedades que analizan son seculares.

Los estudios estadísticos y las encuestas sobre cultura latinoamericana muestran la misma tendencia. Los trabajos sobre cultura política que realiza el Latinobarómetro, por ejemplo, no toman en cuenta los valores religiosos de los latinoamericanos, a pesar de que –en otras investigaciones– la misma encuesta ha medido los niveles de religiosidad de los países de la región (Latinobarómetro 2004). La Iglesia católica aparece señalada, en esos mismos estudios, como la institución que goza de mayor «credibilidad» en la región (Latinobarómetro 2005). Pero ¿de dónde se deriva la «credibilidad» de la Iglesia católica? Basta hacerse esta pregunta para abrir un campo de investigación que conduce –necesariamente– al reconocimiento de la relevancia política de la cultura religiosa en América Latina.

La omisión de la cultura religiosa en los estudios del Estado, la democracia y la cultura política latinoamericana es indefendible. No es necesario creer en la existencia de Dios para reconocer la palpable

No es necesario creer en la existencia de Dios para reconocer la palpable existencia de ideas de Dios en el imaginario que condiciona la vida social de un enorme porcentaje de los habitantes de la región ■

existencia de *ideas* de Dios en el imaginario que condiciona la vida social de un enorme porcentaje de los habitantes de la región. En Guatemala, 80% de los entrevistados en un estudio realizado en 2004 por el Pew Global Attitudes Project en 44 países del mundo reconoció que Dios jugaba un papel «muy importante» en sus vidas. La misma respuesta fue ofrecida por 77% de

las personas entrevistadas en Brasil, 72% en Honduras, 69% en Perú, 66% en Bolivia, 61% en Venezuela, 59% en México y 39% en Argentina. En Estados Unidos, 59% de las personas entrevistadas ofreció la misma respuesta, comparado con 30% en Canadá, 33% en Gran Bretaña, 27% en Italia, 21% en Alemania y 11% en Francia. Solamente los países africanos incluidos en el estudio registraron mayores niveles de religiosidad que los latinoamericanos (2002).

Las diferencias estadísticas entre América Latina y Europa no revelan todo el trasfondo político y social de la cultura religiosa de la región. Más allá de estas disparidades cuantitativas, lo fundamental es que en la religiosidad europea predomina una visión moderna de Dios; es decir, la idea de Dios como una fuerza que no interfiere en la determinación del destino de la humanidad (Jenkins). En América Latina, por el contrario, prevalece una visión providencialista de Dios y de la historia³.

■ El providencialismo

El providencialismo es un concepto teológico que expresa una visión de la historia de los individuos y de las sociedades como procesos gobernados por

El providencialismo que predomina en América Latina no es «general», sino aquel que se conoce como «providencialismo meticuloso».

Ese modelo teológico ofrece una visión de Dios como una fuerza que determina todos y cada uno de los aspectos de la historia de los individuos, las sociedades y el mundo ■

Dios, en concordancia con sus planes y propósitos (Hodgson). Pero hay diferencias. Algunas visiones providencialistas proyectan una idea de Dios como una influencia histórica general. El «providencialismo general», dominante entre los creyentes europeos, acepta y promueve la activa participación de la humanidad en la construcción de su historia. Dios, de acuerdo con esa visión, establece un marco de acción dentro del cual los individuos, las comunidades y las instituciones organizan el desarrollo y el sentido de la vida social.

3. El caso de EEUU mencionado en las estadísticas que aquí se presentan es paradójico. A pesar de la fuerza que el cristianismo fundamentalista de ese país ha ganado en las últimas tres décadas, su Estado y su sistema político son claramente seculares. Esto se debe a que el cristianismo fundamentalista de ese país ha coexistido –desde la independencia en 1776– con un amplio sector de la sociedad compuesto por ateos, deístas y cristianos modernos que le sirve de contrapeso.

El providencialismo que predomina en América Latina no es «general», sino aquel que se conoce como «providencialismo meticuloso». Ese modelo teológico ofrece una visión de Dios como una fuerza que determina todos y cada uno de los aspectos de la historia de los individuos, las sociedades y el mundo. La antropología, la psicología social y la educación popular han mostrado el peso del modelo providencialista meticuloso en América Latina.

La obra del psicólogo social Ignacio Martín-Baró, por ejemplo, muestra la tendencia del catolicismo providencialista tradicional latinoamericano a transformar la «docilidad» en una «virtud religiosa» (1998). En el campo de la pedagogía y la educación popular, la obra de Pablo Freire revela cómo la «conciencia oprimida» de los latinoamericanos habita en un mundo mágico en el que las víctimas de la explotación interpretan su propio sufrimiento como un designio divino. La Teología de la Liberación, como se explica más adelante, también identificó y visibilizó el providencialismo e intentó combatirlo.

El soporte estadístico del providencialismo meticuloso latinoamericano es fragmentado, pero sólido. Algunos ejemplos: nueve de cada diez mexicanos creen en un Dios providencial y están predispuestos a pedir la intervención de la Virgen de Guadalupe o de algún santo para resolver sus problemas (Legorreta); un porcentaje más reducido de chilenos, 59%, dice creer en milagros (Lehmann); en Nicaragua, un estudio publicado en 2002 señala que 79% de los entrevistados aseguraba que Dios, y no su voluntad personal, era la fuerza que determinaba el rumbo de su vida y de la historia (*La Prensa*).

Los estudios sobre el «catolicismo popular», mayoritario en América Latina, también han revelado el peso dominante del providencialismo meticuloso en la región. La idea de un Dios que interviene en la historia a través de ángeles, santos y fuerzas sobrenaturales para premiar y castigar a la humanidad es la esencia del «catolicismo popular» (Marzal, pp. 393-408).

En cualquier caso, lo cierto es que el pentecostalismo⁴ y el movimiento carismático⁵ han reforzado el peso del providencialismo meticuloso latinoamericano. Esos dos grupos, más que cualquier otro sector cristiano, perciben a Dios como una

4. El pentecostalismo surgió a comienzos del siglo xx. Entre las iglesias más conocidas se encuentran: la Iglesia del Nazareno, las Asambleas de Dios, la Iglesia de Dios en Cristo, las Iglesias de Dios y la Iglesia de Dios de Santidad. Los elementos centrales de la doctrina pentecostal son los «dones espirituales» y el bautismo del Espíritu Santo.

5. El movimiento carismático surgió dentro del pentecostalismo a mediados del siglo xx. Los elementos centrales de su doctrina son el bautismo del Espíritu Santo y el «don de lenguas». Los carismáticos pueden ser católicos, pentecostales o protestantes tradicionales.

fuerza que controla meticulosamente el destino de los individuos y de la sociedad. Así pues, tradicionalmente han buscado la solución de sus problemas «fuera del espacio político real»; es decir, en un espacio «metahistórico» donde el devenir de la humanidad depende de «los designios insondables de la divinidad» (Martínez, pp. 117-120).

Más recientemente, algunos grupos pentecostales y carismáticos han abandonado su rechazo de la política para participar en la lucha por el poder. Al hacerlo, han modificado su visión providencialista para definir la política como un instrumento de la voluntad de Dios. Éste, en otras palabras, mantiene su control sobre la historia, pero utiliza a ciertos líderes y grupos religiosos para afirmar su poder. Esta variación del providencialismo no es modernizante. Antes bien, se presta a peligrosas formas de manipulación y degenera fácilmente en conductas políticas fanáticas y autoritarias. Tal como señalan Oscar Amat y León Pérez (2004) en referencia al caso del movimiento carismático peruano, el providencialismo político constituye «la extrapolación de un proyecto vertical y autoritario que existe como forma de gobierno dentro de las iglesias carismáticas para promover su implantación en el gobierno y la conducción del país».

El pentecostalismo tiene la capacidad de intensificar el providencialismo en la cultura de otros grupos religiosos cristianos. Así lo demuestra el caso de Guatemala, donde el catolicismo se ha «pentecostalizado». Timothy J. Steigenga (2005) señala que 88% de los protestantes guatemaltecos pentecostales afirma haber sido beneficiado con un milagro. Más de 70% de los católicos y hasta 64% de los que declararon no tener ninguna afiliación religiosa formal afirmaron haber tenido ese mismo tipo de experiencias.

Por su peso numérico y por su rápido crecimiento, el pentecostalismo y el movimiento carismático tienen la fuerza necesaria para intensificar el providencialismo en la cultura religiosa general latinoamericana. En 1970, la población pentecostal y carismática alcanzaba apenas 4,4% del total de América Latina. En 2005, esa cifra se había elevado a 28,01%. Hoy, 49% de la población en Brasil, 30% en Chile y 60% en Guatemala se declara pentecostal o carismática (Pew Forum).

■ El pragmatismo resignado

La visión providencialista que reproducen las iglesias induce a los latinoamericanos a aceptar que sus destinos individuales y sociales están determinados

por fuerzas ajenas a su voluntad. Esto ha generado una cultura que se puede denominar «pragmático-resignada».

El pragmatismo resignado es la expresión político-cultural del providencialismo. Constituye una forma de percibir la realidad social como una condición histórica determinada por fuerzas ajenas al pensamiento y a la acción social. Desde una perspectiva pragmático-resignada, lo políticamente deseable debe subordinarse

siempre a lo circunstancialmente posible. La política, en otras palabras, se concibe como la capacidad para ajustarse a la realidad del poder.

El pragmatismo resignado se refleja con mayor claridad en las clases populares. La pobreza y los bajos niveles de educación que afectan a ese sector social promueven conductas visiblemente pasivas y fatalistas frente a la desigualdad, la corrupción y hasta los embates de la naturaleza.

Sería un error, sin embargo, asumir que el pragmatismo resignado no afecta a las elites latinoamericanas. El poder y la riqueza de ese sector esconden la tendencia a asumir que la realidad define los límites de lo posible. Gozan de sus privilegios, pero no son capaces de expandir el horizonte de su realidad, lo que implica desarrollar y aprovechar todo el potencial económico, político y social de sus propias sociedades. Haciendo uso de una expresión de Gabriel García Márquez, se puede decir: a pesar de su riqueza, son «inferiores a su propia suerte».

En un discurso pronunciado durante su mandato como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias ilustraba la cultura política de las elites latinoamericanas cuando lamentaba su tendencia a «tolerar» la pobreza, la ineficiencia y el subdesarrollo (Wharton School). La «tolerancia» de las elites económicas a la que hace referencia Iglesias es correlativa con la aversión al riesgo económico y político. Los capitalistas latinoamericanos han defendido la economía de mercado, pero nunca se han atrevido a asumir los riesgos que implica promover la organización de verdaderos ambientes competitivos para la expansión y el desarrollo de los mercados de la región. La mayoría de los grupos y sectores económicos que hoy apoya el libre comercio neoliberal lo hace de la mano del capital transnacional.

La visión providencialista que reproducen las iglesias induce a los latinoamericanos a aceptar que sus destinos individuales y sociales están determinados por fuerzas ajenas a su voluntad. Esto ha generado una cultura que se puede denominar «pragmático-resignada» ■

De la aversión al riesgo económico de las elites latinoamericanas se deriva su resistencia a facilitar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad en la región. Prefieren operar con Estados que pueden ser colonizados por sus intereses –como en el caso de los Estados de tradición corporativista del Cono Sur– o con Estados que pueden ser manipulados directamente para reproducir la desigual distribución de la riqueza y del poder –como en el caso de los Estados de tradición oligárquica de América Central (PNUD).

■ El pragmatismo resignado y el Estado

La «tolerancia» de las elites y el fatalismo de las masas latinoamericanas expresan un sentido de irresponsabilidad ante la historia. Esa actitud cultural se

**La «tolerancia» de
las elites y el fatalismo
de las masas
latinoamericanas
expresan un sentido
de irresponsabilidad
ante la historia ■**

refleja en el funcionamiento del Estado. Éste es una condensación de la cultura y de los valores en base a los cuales se organiza la vida social. Así pues, diferentes sistemas de valores generan diferentes tipos de Estado y de prácticas sociales institucionalizadas.

La modernidad dio lugar al surgimiento del Estado como una estructura de dominación que logró recrear el orden social europeo en conformidad con una nueva realidad material –la del capitalismo– y con una nueva visión de la relación entre Dios, la historia y la humanidad. En esa nueva visión, expresada dramáticamente por Thomas Hobbes en 1651, Dios reaparece compartiendo con el Estado la tarea de ordenar el destino de la humanidad: «Ésta es la generación del Gran Leviatán, o, para hablar en forma más reverente, de ese Dios Mortal, a quien nosotros debemos, bajo el Dios Inmortal, nuestra paz y nuestras defensas» (1950 [1651], p. 100).

La definición de un plano intermedio entre el Estado y Dios –el plano de la razón– constituyó el punto de partida para el surgimiento y el desarrollo de historias sociales reguladas desde el Estado (Koselleck). Como parte de ese proceso, la filosofía desplazó gradualmente a la teología, en tanto que la idea del «Dios omnipotente» fue reemplazada por la del «Legislador omnipotente» (Schmitt, p. 36).

El Estado moderno fue, entonces, la expresión institucional de un profundo cambio cultural y social. En otras palabras, la visión de la historia como un proceso que podía y debía ser controlado por una voluntad política organizada se tradujo, sobre todo a partir del siglo XVII, en una estructura de dominación y

un aparato administrativo dotado de la capacidad fiscal, económica, legal y militar necesaria para organizar el desarrollo histórico de la sociedad europea (Otto Hintze en Gilbert, p. 175).

Esa misma visión moderna de la historia se expresó en el desarrollo de la sociedad civil y de los derechos ciudadanos. En Inglaterra, por ejemplo, se tradujo en la consolidación de los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales en el siglo XX (Marshall). El desarrollo de todos estos derechos ciudadanos sirvió para contrarrestar el poder del Estado y las desigualdades generadas por el mercado.

A través de la expansión y consolidación de la sociedad civil, el Estado europeo perdió su «poder despótico» y desarrolló su «poder estructural». En otras palabras, el desarrollo del poder del Estado aumentó su capacidad para «penetrar y coordinar de manera centralizada y a través de su propia infraestructura, las actividades de la sociedad civil». Al mismo tiempo, y como resultado del desarrollo de los derechos ciudadanos, el Estado fue perdiendo la capacidad de imponer su voluntad sobre la sociedad, en ausencia de «prácticas institucionalizadas de negociación» (Mann, pp. 113-114). Como resultado de esos procesos se llegó a establecer lo que David Held llama una «relación de congruencia» entre Estado y sociedad (1991, p. 198).

América Latina no experimentó el quiebre cultural que en Europa se expresó en el desplazamiento del «Dios omnipotente» por el «Legislador omnipotente». La separación entre Iglesia y Estado que ocurrió en muchos países de la región durante el siglo XIX no fue la expresión de un cambio en la cultura y la mentalidad religiosa de la sociedad latinoamericana.

El liberalismo mexicano del siglo XIX, por ejemplo, fue sobre todo anticlerical. Octavio Paz lo llamó «declamatorio». Lo mismo puede decirse de Colombia, cuya Constitución de 1863 decretó la libertad religiosa, quitó el nombre de Dios del texto y estableció una clara separación entre Iglesia y Estado. Sin embargo, como señala Rodolfo de Roux, eso apenas significó «la laicización decretada por una sociedad aún no secularizada». Después de proclamada la Constitución de 1863, la Iglesia católica colombiana siguió conservando su «hegemonía sobre el control de los bienes simbólicos de salvación» (De Roux, p. 65). El caso colombiano se repite en otros países de América Latina.

La permanencia y el peso del Dios omnipotente y providencial en la cultura latinoamericana se expresa institucionalmente en la debilidad de los Estados de la región y en la existencia de estructuras de derechos ciudadanos frágiles

y parciales. La debilidad del Estado latinoamericano puede verse, entre otras cosas, en su limitada capacidad de regulación social, en sus bajos niveles de legitimidad y, en términos más generales, en su pobre capacidad de gestión para promover el desarrollo. Algunos Estados ni siquiera han logrado alcanzar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

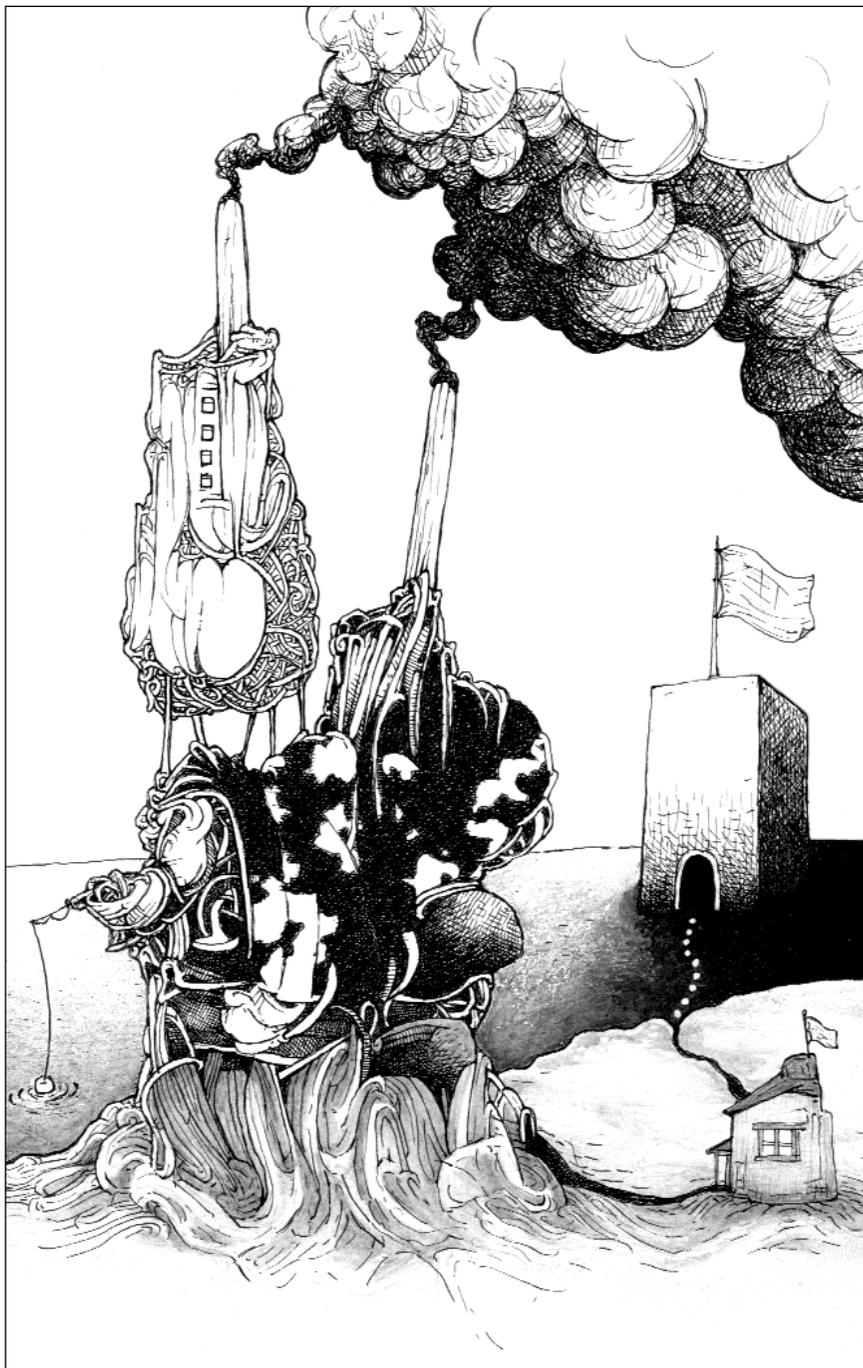
La debilidad del Estado latinoamericano coexiste con la debilidad política de la sociedad, que se ha nutrido históricamente de un modelo de «ciudadanía estatal» que no ha sido superado por los actuales experimentos democráticos. Ese tipo de ciudadanía no se deriva, como en el caso europeo, del desarrollo de la capacidad de la sociedad para condicionar el funcionamiento del Estado. Se basa, más bien, en la capacidad desarrollada por grupos y sectores de la sociedad para plantear y negociar sus demandas desde *dentro* del ámbito de acción estatal. Así, la ciudadanía, en América Latina, se ha convertido en «una reivindicación de una particular relación *con el Estado* más que como una reivindicación *frente al Estado*» (Faletto, p. 13).

Así pues, tras casi dos siglos de vida nacional, la condición de los derechos ciudadanos en América Latina sigue siendo deplorable. Un estudio reciente confirma esta aseveración y muestra un deprimente panorama de lo que las Naciones Unidas define como la «ciudadanía integral»: el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social (PNUD). La precariedad del principio de la ciudadanía permite a los Estados de la región flotar sobre sociedades que no cuentan con la capacidad para determinar las prioridades de los gobiernos. Esto ha empeorado con la institucionalización del modelo de Estado neoliberal.

■ Dios puede ser neoliberal

Durante los últimos 25 años, el Estado en América Latina ha sido reorganizado en función de las presiones del mercado global y de los organismos financieros internacionales. Esto ha reducido considerablemente la capacidad de los gobiernos para responder a las necesidades de la población, así como el poder de la sociedad para condicionar su acción.

Pero el neoliberalismo no es solamente un proceso de transformaciones económicas e institucionales. También es un fenómeno cultural que se orienta a establecer y normalizar un sistema ético mundial que, en América Latina, se entremezcla perversamente con la cultura religiosa y la cultura política dominantes. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para articular un modelo de relaciones entre Estado y sociedad alternativo al neoliberal debe considerar la dimensión subjetiva del desarrollo económico e institucional neoliberal latinoamericano.



En el modelo neoliberal, el mercado constituye la variable independiente a la que deben ajustarse todos los demás componentes de la ecuación social: los derechos laborales, el papel de la educación, el rol del Estado, la política social y, en fin, la base material de la que dependen el desarrollo de la sociedad y la dignidad humana. En ese sentido, el neoliberalismo constituye un punto de ruptura con el pensamiento político democrático occidental que, desde el siglo XVII, ha intentado integrar y balancear la *racionalidad instrumental* capitalista con la *racionalidad sustantiva* a la que se integran los principios liberales de justicia, solidaridad e igualdad social (Weber). La democracia debe verse, entonces, como una relación tensa –y en ocasiones contradictoria– entre esas dos racionalidades.

De acuerdo con la racionalidad instrumental capitalista, la bondad o maldad de una acción se determina en función de los resultados materiales alcanzados de acuerdo con las reglas del mercado. Las implicaciones ético-sociales de la dinámica del capital no forman parte de los problemas que aborda esa racionalidad (Heilbroner).

Por otra parte, la racionalidad sustantiva, base para la idea de democracia, establece que la bondad o maldad de una acción no se mide por sus resultados materiales, ni por su mayor o menor eficiencia, sino por su apego a principios fundamentales, como la justicia social y la dignidad humana.

Así pues, dentro del marco de una racionalidad instrumental, la posibilidad de una vida digna y segura depende de la capacidad del individuo para operar con éxito dentro del mercado. Por el contrario, los valores sustantivos de la democracia establecen que la dignidad de las personas es la variable independiente a la cual debe adaptarse la organización de la economía y la sociedad.

El Estado de derecho es la principal expresión institucional del balance que las sociedades democráticas y capitalistas avanzadas tratan de alcanzar entre la racionalidad instrumental del mercado y la racionalidad sustantiva en la que se integran los principios de la igualdad y la justicia social ■

democracia establecen que la dignidad de las personas es la variable independiente a la cual debe adaptarse la organización de la economía y la sociedad.

El Estado de derecho es la principal expresión institucional del balance que las sociedades democráticas y capitalistas avanzadas tratan de alcanzar entre la racionalidad instrumental del mercado y la racionalidad sustantiva en la que se integran los principios de la igualdad

y la justicia social. El Estado de derecho protege el mercado, limita el poder del Estado y contrarresta los efectos sociales más nocivos de la lógica del capital.

La racionalidad sustantiva que forma parte de la filosofía del Estado de derecho es una expresión secularizada de la tradición judeocristiana, que –en su versión protestante y en su versión católica post-reforma– sirvió de base para el desarrollo de la ideología política liberal y los principios de fraternidad y solidaridad proclamados por la Revolución Francesa. Esos principios operan como un contrapeso a la tendencia del mercado a generar fragmentación y desigualdad social.

En América Latina, la racionalidad instrumental del capitalismo latinoamericano nunca ha enfrentado un contrapeso cultural similar al que ha enfrentado en el capitalismo europeo. El cristianismo latinoamericano nunca logró convertirse en una ética de vida autodignificante y generadora de una visión social utilitarista pero también comunitaria (a la manera de Weber). Pero tampoco logró convertirse en una cultura democrática burguesa, capitalista pero también generadora de derechos ciudadanos (a la manera de Marx).

El catolicismo latinoamericano, para citar el caso del principal sector religioso de la región, ha funcionado casi siempre como una vivencia subjetiva e individual. La doctrina social de la Iglesia católica, en otras palabras, no logró traducirse en una filosofía y, mucho menos, en un modelo de organización social capaz de cumplir las funciones del Estado de derecho europeo.

Es necesario señalar, sin embargo, que la doctrina social de la Iglesia católica ha tenido efectos importantes en los países de mayor desarrollo material y cultural de la región. El alto nivel educativo y la presencia de una clase obrera en Chile, por ejemplo, permitieron que el contenido y el lenguaje de la encíclica *Rerum Novarum*, a finales del siglo XIX, fuesen socialmente significativos en este país. En Nicaragua, en cambio, la *Rerum Novarum* no tuvo ningún impacto: no lo podía tener en un país eminentemente campesino y con un clero carente de la capacidad para contextualizar la esencia de su mensaje.

La doctrina social de la Iglesia del Concilio Ecuménico Vaticano II es un caso excepcional por su impacto generalizado en la región. Su principal expresión fue la Teología de la Liberación, que constituyó un reto a la cosmovisión providencialista en América Latina. El pensamiento integrador de esa teología humanizó el cristianismo, transformando el evangelio en un mensaje con significación histórica y social.

La suerte corrida por la Teología de la Liberación es bien conocida. Juan Pablo II la atacó por considerarla una amenaza a la unidad de la Iglesia. Frente

a la idea del «pecado estructural» –articulada por la Teología de la Liberación para señalar que en América Latina funcionaban estructuras sociales «pecaminosas» que los cristianos debían combatir–, el Vaticano defendió la idea del pecado como una condición individual que solamente puede superarse mediante la conversión personal. Más aún, frente al intento de la Teología de la Liberación de resaltar la responsabilidad de los cristianos frente a la historia, Juan Pablo II respondió con un acelerado proceso de canonizaciones y beatificaciones que contribuyó a reforzar la tradición interiorista, subjetivista y emocional que en América Latina forma parte de la visión providencialista de Dios y de la historia.

El proceso iniciado por Juan Pablo II se ha mantenido con Benedicto XVI. El otrora responsable de la Congregación para la Doctrina de la Fe ha mantenido el bloqueo de los derechos de las mujeres y los homosexuales, al mismo tiempo que ha contribuido al reencantamiento del mundo reviviendo la idea del «infierno» (*El País*).

El providencialismo de la Iglesia católica, al igual que el de los movimientos pentecostales y carismáticos, se conjuga perversamente con la cultura neoliberal, reforzando los aspectos más dañinos de la racionalidad instrumental en base a la cual se organiza y expande el mercado. Una mente entrenada para pensar que existe un Dios que lo decide todo es una mente condicionada a vivir la historia como un proceso ajeno a la acción política de la sociedad. Esta actitud es

Una mente acostumbrada a ver el mundo como un espacio encantado, en el que la humanidad coexiste con fuerzas sobrenaturales que definen su destino, es una mente acondicionada a aceptar las visiones cuasi religiosas del mercado que ofrecen los principales teóricos del neoliberalismo ■

funcional a la tendencia del neoliberalismo a inmunizar las decisiones económicas de la lucha política y social.

De igual forma, una mente acostumbrada a ver el mundo como un espacio encantado, en el que la humanidad coexiste con fuerzas sobrenaturales que definen su destino, es una mente acondicionada a aceptar las visiones cuasi religiosas del mercado que ofrecen los principales teóricos del neoliberalismo, que lo presentan como un orden abstracto, complejo, espontáneo, autogenerado y autorregulado, que misteriosamente crea un conjunto de relaciones que conduce al bien de todos, «neutralizando la envidia y la rivalidad» (Houtart). Más aún, una sociedad

que percibe la política como un esfuerzo para acomodarse pragmática y resignadamente a las circunstancias es una sociedad condicionada a aceptar los costos sociales que imponen el neoliberalismo y el mercado global.

Finalmente, la idea de un Dios que lo decide todo es un disfraz conveniente para ocultar el funcionamiento de la «mano invisible» del mercado, que con su dedo índice señala quién come y quién no, quién vive y quién muere en el mundo de hoy. El mismo Juan Pablo II contribuyó a esta confusión cuando, en sus visitas a Europa Oriental y América Latina, predicó que el *digitus Dei* (el dedo de Dios) era el responsable de la caída del Muro de Berlín y del fracaso del socialismo real (1994).

■ Las ciencias sociales

Las ciencias sociales, y en especial los estudios sobre el Estado y el desarrollo político de América Latina, deben abandonar el dogma de la secularización que les ha servido de premisa. Para ello es necesario que contribuyan a revelar los valores culturales, políticos y religiosos que fortalecen el mercado. Más concretamente, deben contribuir a desnudar las creencias y los significados que otorgan dignidad normativa al modelo neoliberal. De lo contrario, las subjetividades religiosas y los significados culturales que sirven de fundamento a la sociedad de mercado permanecerán ocultos, en un silencio preteórico que ayuda a «naturalizar» las instituciones en que se materializan el poder y los intereses del capital.

Pero la responsabilidad de las ciencias sociales latinoamericanas no termina allí. También tendrían que despojarse de sus prejuicios para asumir la tarea de transformar la cultura religiosa y política latinoamericana y contrarrestar sus tendencias más dañinas. Deben aceptar que su trabajo se realiza en un espacio territorial y mental en donde lo secular y lo sagrado, lo moderno y lo premoderno se entrelazan para producir un híbrido aún no teorizado. ☒

Bibliografía

- Amat, Oscar y León Pérez: «Carisma y política: motivaciones para la acción política en el Perú contemporáneo» en *Anuario de Ciencias de la Religión: Las religiones en el Perú de hoy*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2004.
- De Roux, Rodolfo: «Las etapas de la laicización en Colombia» en Jean-Pierre Bastian (coord.): *La modernidad religiosa: Europa y América Latina en perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2004, pp. 61-73.
- El País*, 27/3/2007, disponible en <www.elpais.com>.

- Faletto, Enzo: «La función del Estado en América Latina» en *Revista Foro* N° 23, 1994, Bogotá, pp. 5-16.
- Gilbert, Felix (ed.): *The Historical Essays of Otto Hintze*, Oxford University Press, Nueva York, 1975.
- Heilbroner, Robert: *Twenty-First Century Capitalism*, Anansi, Concord, Ont., 1992.
- Held, David: «Democracy, the Nation-State and the Global System» en David Held (ed.): *Political Theory Today*, Stanford University Press, Stanford, 1991.
- Hobbes, Thomas: *Leviathan*, E.P. Dutton & Co., Nueva York, 1950 [1651]. [Hay varias ediciones en español.]
- Hodgson, Peter C.: «Providence» en *A New Handbook of Christian Theology*, The Lutterworth Press, Cambridge, 1992, pp. 394-397.
- Houtart, François: *Mercado y religión*, Departamento Ecueménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, 2001.
- Jenkins, Phillip: *The Next Christendom: The Coming of Global Christianity*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Juan Pablo II: *Crossing the Threshold of Hope*, Vittorio Messori (ed.), Alfred A. Knopf, Toronto, 1994. [Hay edición en español: *Cruzando el umbral de la esperanza*, Plaza y Janés, Barcelona, 1994.]
- Koselleck, Reinhart: *Futures Past: On the Semantics of Historical Times*, MIT Press, Cambridge, 1985. [Hay edición en español: *Futuro pasado*, Paidós, Barcelona, 1993.]
- La Prensa*: «Nicas dejan su destino a la buena de Dios», 16/6/2002.
- Latinobarómetro: «Una década de mediciones», 2004, en <www.latinobarometro.org>.
- Latinobarómetro: «El catolicismo en América Latina al inicio del papado de Benedicto XVI», 2005, en <www.latinobarometro.org>.
- Legorreta, Jesús: *Cambio religioso y modernidad en México*, Universidad Iberoamericana, México, D.F., 2003.
- Lehmann, Carla: «How Religious are We Chileans? A Map of Religiosity in 31 Countries» en *Estudios Públicos* N° 85, 2002, Santiago de Chile.
- Manchester, William: *A World Lit Only by Fire: The Medieval Mind and the Renaissance*, Little Brown, Boston, 1993.
- Mann, Michael: «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results» en John A. Hall (ed.): *States in History*, Blackwell, Londres, 1989.
- Marshall, Thomas H.: *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1965.
- Martín-Baró, Ignacio: *Psicología de la liberación*, Trotta, Madrid, 1998.
- Martínez, Abelino: *Las sectas en Nicaragua: oferta y demanda de salvación*, Departamento Ecueménico de Investigaciones, Managua, 1989.
- Marzal, Manuel M.: *Tierra encantada: tratado de antropología religiosa de América Latina*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2002.
- McFague, Sallie: *Metaphorical Theology: Models of God in Religious Language*, Fortress Press, Filadelfia, 1982.
- Pew Forum: «Spirit and Power: A 10 Country Study of Pentecostals», The Pew Research Center for The People and The Press, 2006, en <<http://pewglobal.org/>>.
- Pew Global Attitudes Project: «Among Wealthy Nations... US Stands Alone in its Embrace of Religion», The Pew Research Center for The People and The Press, 2002, en <<http://pewglobal.org/>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara/Altea/Taurus/Aguilar, Buenos Aires, 2004.
- Schmitt, Carl: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- Steigenga, Timothy J.: «Democracia y el crecimiento del protestantismo evangélico en Guatemala» en *América Latina hoy* vol. 41, 2005, Salamanca, pp. 99-119.
- Wharton School of the University of Pennsylvania: «Latin America's Tendency to 'Tolerate Inadequacy' Hinders Reform» en *Knowledge Wharton*, 19/12/2001, en <<http://knowledge.wharton.upenn.edu/articleid=483>>.
- Weber, Max: *Economy and Society* vol. I, Bedminster Press, Nueva York, 1968. [Hay varias ediciones en español.]

Una cuestión de confianza

Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina

El modelo gerencial inspirado en la Nueva Gestión Pública incluía una serie de instrumentos, como la medición de desempeño y los programas ajustados a resultados, tendientes a hacer más eficiente la acción del Estado. Pero este difundido esquema pasaba por alto un aspecto fundamental: las administraciones públicas no operan en el vacío, sino en el marco de determinadas relaciones sociales, económicas y políticas marcadas por desequilibrios de poder, particularmente en países en desarrollo como los latinoamericanos. El artículo propone, como vía para superar estos problemas, generar instrumentos y mecanismos que permitan recuperar la confianza de los ciudadanos en el Estado con base en una noción general de gobernanza democrática.

DAVID ARELLANO GAULT

■ Introducción

El debate sobre el Estado y el gobierno ha dado un giro en las últimas décadas. Después de la crisis del Estado benefactor, los movimientos privatizadores como solución para el déficit fiscal dejaron una huella perdurable: el Estado y el gobierno –se argumentaba– son mecanismos sociales que, sin vigilancia y sin control, pueden generar crisis demasiado grandes. Este planteo se basa en la idea de que el Estado persigue por definición el bienestar público, el interés

David Arellano Gault: profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, y director de la revista *Gestión y política pública*. Correo electrónico: <David.arellano@cide.edu>.

Palabras claves: Estado, democracia, confianza, Nueva Gestión Pública (NGP), América Latina.

general. El problema está en que tal argumento es una falacia, básicamente por una razón: los servidores públicos, los políticos electos o designados, de cualquier signo y tendencia, son actores sociales interesados. Y, como tales, son capaces de perseguir sus propios objetivos, utilizando, si es necesario y si se les permite, los recursos y las facultades públicas para defender sus propios espacios de poder y ventaja (Ostrom 1973, p. 114).

Este argumento, que podríamos llamar neoliberal, tiene un poderoso punto a favor: es muy fácil comprobar que, efectivamente, como sostienen los neoliberales, los actores estatales persiguen intereses y son actores con poder, capaces de utilizarlo en la protección de su feudo burocrático o político. Si este argumento es cierto, es racional que los políticos y funcionarios, dotados de más poder gracias al papel principal que la sociedad les otorga en la solución de los problemas, conviertan estos espacios de solución en espacios de poder propios, en feudos burocráticos, sin ofrecer necesariamente soluciones efectivas o rendir cuentas claras sobre los efectos y los impactos reales de sus decisiones.

Es muy fácil encontrar ejemplos de esta «apropiación burocrática» de las políticas. Existen enormes y costosos programas gubernamentales que difícilmente podrían probar que generan efectivamente impactos sociales o económicos positivos, pese a lo cual siguen obteniendo recursos públicos. En América Latina, diversos programas de subsidio alimentario, de salud y educación han sufrido sin duda este efecto de apropiación o captura burocrática.

La solución que hemos denominado neoliberal es relativamente clara: es indispensable retomar el control de los recursos públicos y construir nuevas herramientas sociales que no deriven del Estado. En otras palabras, aumentar la dimensión de la caja de herramientas social para resolver los problemas sociales. Según este punto de vista, muchos problemas podrían ser resueltos desde el mercado, desde las redes sociales y a través de mecanismos de regulación estatal socialmente vigilados (Kamarck). Estos programas, además, deberían ser medidos por resultados, de modo de hacer responsables de ellos a los funcionarios públicos. Esta agenda, conocida como Nueva Gestión Pública (NGP, en inglés *New Public Management*) (Hood), ha abierto un abanico de opciones que plantean un Estado más cercano a las necesidades de los ciudadanos, muchas veces vistos como clientes. Un Estado que asuma la calidad de su gestión como un elemento estratégico y que observe la regulación como un mecanismo para generar los incentivos correctos a fin de que sean los propios actores sociales, buscando su propio beneficio, quienes generen las soluciones de largo plazo.

En efecto, la NGP pone en el centro del debate una aseveración de alto impacto: el Estado es, en primera instancia, un generador de «reglas del juego», reglas que establecen los incentivos para el comportamiento de los actores sociales, incluidos los gubernamentales y políticos. Los incentivos «correctos» son aquellos que parten de la idea de que los actores sociales tienen determinados intereses. La mejor regulación es entonces aquella en la que los actores, al buscar sus propios intereses, generan círculos virtuosos de innovación y cooperación. El mercado, las redes, los cuasi mercados, se convierten así en instrumentos aplicables a la esfera pública, en un marco de transparencia de la información, persecución inteligente de la corrupción y un fuerte énfasis en la rendición de cuentas.

Este modelo gerencial, corolario del Consenso de Washington, ha abierto un importante debate respecto al papel del Estado. No se trata simplemente de una propuesta administrativa, sino que ha evolucionado en un atrevido concepto de lo que un Estado debe ser: un espacio organizacional abierto, eficiente, promotor del mercado y la eficiencia, transparente y vigilado por los resultados e impactos que produce.

Sin embargo, el debate está abierto y para América Latina es crítico. No hay una conclusión tajante: tenemos, por un lado, algunos apologistas del modelo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, Red en Línea de Instituciones Regionales para el Desarrollo de Capacidades en Administración Pública y Finanzas de Naciones Unidas –Unpan–, entre otros), pero también existen estudios que muestran resultados mixtos (Pollitt et al.; Bhatta; Arellano Gault et al. 2006).

Pero el debate podría ir más allá. En el fondo, el Estado gerencial concibe la eficiencia como un valor vigilado y transparente: un buen gobierno es un gobierno de calidad, cercano a sus ciudadanos, que busca permanentemente los incentivos «correctos» para que la sociedad libere su potencial y encuentre soluciones a sus problemas más importantes. Sin embargo, cabe preguntarse si la eficiencia ha sido un valor ausente en el debate sobre el Estado hasta el auge de la NGP. La respuesta es no. La eficiencia ha formado parte del

Este modelo gerencial no se trata simplemente de una propuesta administrativa, sino que ha evolucionado en un atrevido concepto de lo que un Estado debe ser: un espacio organizacional abierto, eficiente, promotor del mercado y la eficiencia, transparente y vigilado por los resultados e impactos que produce ■

debate desde siempre: la «vieja» administración pública la utilizó constantemente en la creación de los instrumentos de lo que en la práctica se denominó «Estado de bienestar».

¿Dónde está entonces la diferencia? Una posible respuesta radica en la concepción no de la eficiencia, sino de la relación entre eficiencia y política. Para la NGP, a diferencia del enfoque tradicional, un gobierno es eficiente no solamente gracias a los instrumentos administrativos que crea o utiliza, sino debido a su posicionamiento en la trama política. Al estar el Estado compuesto por actores interesados, la eficiencia solo podrá garantizarse si se generan reglas del juego que liberen la acción de los actores sociales en todo su potencial y permitan controlar a los actores políticos y gubernamentales para dirigir sus esfuerzos hacia los resultados y no hacia su propia agenda política.

Este argumento tiene la gran ventaja de ser realista. Probablemente el gran pecado de la administración pública tradicional, y su derivación en el Estado de bienestar, fue asumir que el éxito y la eficiencia de la acción gubernamental dependían de la fortaleza técnica y profesional de sus cuadros y organizaciones, olvidando –o más bien ocultando– el papel del Estado en la esfera política. Sin embargo, existe un punto suelto en la argumentación de la NGP más allá del debate de la efectividad de la propia NGP. Este punto es la confianza que los ciudadanos tienen hacia sus gobiernos.

Un Estado confiable no es solo aquel que genera y provee servicios eficientes a sus ciudadanos (clientes, dicen algunos), sino aquel que tiene la capacidad para equilibrar los intereses sociales ■

La administración pública tradicional partía justamente de comprender que uno de los grandes peligros que cualquier Estado debe enfrentar es el de ser capturado por intereses poderosos, externos e internos (Waldo). El Estado juega en una arena política, sin duda, y esta arena es desigual, desapareja, desequilibrada, lo que hace que la captura sea una posibilidad perenne. Las cuotas de poder, la correlación de fuerzas, están en constante desequilibrio, y diversos actores buscan mantener las cosas de ese modo. En una arena política de este tipo, el Estado desempeña un papel crucial: es un equilibrador, un jugador que busca evitar que las diferencias favorezcan a los actores más poderosos por sobre los demás. Un Estado confiable no es solo aquel que genera y provee servicios eficientes

a sus ciudadanos (clientes, dicen algunos), sino aquel que tiene la capacidad para equilibrar los intereses sociales. La confiabilidad es una construcción política y social en la que el Estado juega un papel crítico.

Queda la duda de si el Estado gerencial es sensible a esta cuestión; si los instrumentos, bajo los supuestos de la NGP, serán suficientes para construir Estados confiables en un ambiente político de pluralismo en el que diversos actores disfrutan de diversas cuotas de poder. En una sociedad desequilibrada en términos de poder, donde la correlación de fuerzas forma parte de las «reglas del juego» y donde diversos actores buscan mantener estas condiciones desiguales como parte de la protección de sus intereses, es dudoso que un Estado gerencial, con su énfasis en la eficiencia como valor, tenga los argumentos y los instrumentos para enfrentar esta dinámica social y política.

■ La búsqueda de confianza en el Estado

Los gobiernos contemporáneos son espacios organizativos a los que se les exige cumplir demandas y expectativas generadas por una gran cantidad de actores y grupos. Además, se encuentran cada vez más vigilados a través de múltiples mecanismos, reglas e instituciones que exigen una rendición de cuentas constante y efectiva. En un mundo globalizado, en una modernidad líquida (Bauman), los gobiernos han visto reducidos sus instrumentos y su capacidad, al tiempo que se encuentran expuestos a las enormes expectativas de la población.

No hay que olvidar la naturaleza del actor gubernamental. Los gobiernos son organizaciones sustantivas del aparato político, lo que en una democracia implica al menos dos cosas: que están afectados por intereses políticos y que viven la alternancia en el poder de manera cotidiana. Por otro lado, los gobiernos son piezas sustantivas de enlace con los ciudadanos: no solo otorgan servicios, sino que regulan las relaciones entre los particulares, son los garantes de la igualdad de oportunidades y de la no discriminación y constituyen un depositario de valores colectivos que buscan proteger la integridad económica y social de comunidades diversas y la protección al medio ambiente. La gestión de estos aparatos políticos es crítica para el éxito económico o social; sin duda los instrumentos de gestión de la empresa privada son útiles, pero no es sano olvidar la naturaleza organizativa de estas criaturas institucionales. Sus mecanismos de gestión, su diseño institucional, parten necesariamente de una base técnica, pero en un contexto de actores políticos y de expectativas de regulación

y creación de sentido (hablamos del *ethos* de lo público, sin duda): sin gobernanza democrática (Aguilar), la gestión difícilmente podrá alcanzar sus objetivos.

No se puede entonces hablar de construir confianza¹ en el vacío, respecto de un monolito llamado «ciudadanos» en relación con un monolito llamado «gobierno».

**La confianza se construye
en un marco de relaciones
entre agentes sociales
heterogéneos, conflictivos,
dispersos y multiinteresados ■**

La confianza se construye en un marco de relaciones entre agentes sociales heterogéneos, conflictivos, dispersos y multiinteresados.

La confianza es sustantiva para generar incentivos al desarrollo y la productividad, para construir las bases de

una relación civilizada entre actores diferentes y muchas veces enfrentados. Pero la confianza no es una calle de un solo sentido, sino un relación de ida y vuelta: es una relación social en busca de reciprocidad y «empoderamiento», un proceso que se construye a lo largo del tiempo con base en la reputación, el aseguramiento de ciertas expectativas y la reducción del riesgo y la incertidumbre (Ostrom 2003, pp. 50-51). No hay confianza si no existen expectativas mutuas de cumplimiento, vigilancia cruzada y cuidado de que las reglas sean justas y equitativas. Todo esto sin olvidar que, en los países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, existen enormes diferencias y desigualdades de diverso tipo (de dotaciones iniciales, recursos, redes, capacidades y poder). Por eso, en estos países, las reglas claras son solo uno de los elementos críticos para generar confianza. El otro es que, además, las reglas sean equitativas y justas.

En términos prácticos, podríamos avanzar en la discusión de tres tipos de confianza a construir: confianza ciudadana en los gobiernos (o confianza política) (Miller/Listhaug, p. 358); confianza ciudadana en los servidores públicos y confianza dentro del aparato administrativo y gubernamental.

La confianza ciudadana en el gobierno. En una democracia, los ciudadanos, organizados o no, mantienen una relación de equilibrio en movimiento con sus gobiernos: deben desconfiar de ellos para vigilarlos constantemente,

1. Seguimos la definición de Lawrence R. Wheeler y Janis Grotz (1977, p. 251): «La confianza ocurre cuando las partes mantienen ciertas percepciones favorables respecto del otro, lo que permite que la relación alcance los resultados esperados».

con una actitud escéptica y buscando siempre nuevas alternativas. Pero esperan de ellos soluciones a sus problemas, esperan que sepan tomar decisiones y que cuenten con los medios y la inteligencia para hacerlo. Los ciudadanos, entonces, esperan muchas cosas de sus gobiernos: desde cuestiones materiales, como servicios o regulaciones para la actividad económica, hasta valores o principios de equidad y justicia. Las medidas desplegadas en la arena económica pueden ser contradictorias con las que se aplican en otra arena en busca de equidad o de igualdad de oportunidades. Los gobiernos deben enfrentar esta contradicción, que es imposible resolver de antemano, ya que es una condición necesaria de la acción gubernamental.

La confianza de la sociedad en los servidores públicos. Se trata de una confianza más específica, vinculada a la expectativa de desempeño y trato en la interacción entre ciudadanos y funcionarios. ¿Cómo separar la esfera partidista del servicio público? ¿Qué tan efectivos son para resolver problemas concretos? Estos son algunos ingredientes importantes para comprender cómo es y cómo puede ser esta relación. Un buen servicio civil es crítico para alcanzar las expectativas sociales, pues un sistema de botín no puede ser tolerado por mucho tiempo en una democracia. Aunque los ciudadanos no entiendan en detalle las reglas del servicio civil, son hábiles para comprender cuál es el papel político de los servidores públicos, cómo se relacionan con los políticos y qué tan indefensos están (como ciudadanos) ante los diferentes cuerpos administrativos. Los servicios civiles abiertos y meritocráticos son un ingrediente fundamental de la democracia. Pero al mismo tiempo un servicio civil rígido, anquilosado, lleno de reglas, puede generar desconfianza, ya que suele producir un aparato administrativo que se niega a cambiar o que no tiene incentivos para mejorar su trabajo.

Las políticas de transparencia (Arellano Gault 2007b) son otro ingrediente fundamental. Si la transparencia se *endogeniza* organizacionalmente, se convierte en un gran instrumento de gestión, ya que contribuye a reducir los costos de transacción y asegurar reglas más confiables. Por último, el control de los conflictos de intereses es fundamental en una sociedad liberal, donde los intereses privados de los servidores públicos existen, lo que requiere un esfuerzo sustantivo para evitar que tales intereses afecten negativamente el accionar de los funcionarios.

La confianza dentro del aparato administrativo. Los funcionarios se ven constantemente enfrentados a demandas contradictorias: deben ser leales a sus jefes políticos, pero al mismo tiempo deben poder decir la verdad al

poder. Deben ver al ciudadano como un cliente en diversas ocasiones, pero deben asegurarse de que las reglas se apliquen con el fin de mantener criterios de igualdad de oportunidades o de equidad. Deben buscar ser innovadores, pero también rendir cuentas a regulaciones explícitas y detalladas en el uso de los recursos. Deben ser capaces de proponer ideas y desplegar acciones para responder a un contexto dinámico, pero un exceso de discrecionalidad puede ser catalogado como ilegal. Dar certidumbre a la acción de los servidores públicos es fundamental: un marco regulatorio claro, reformado para hacerlo simple y preciso, una revisión constante de las obligaciones, la congruencia entre las obligaciones normativas impuestas por diferentes leyes, normas, decretos y demás instrumentos legales, todo esto es fundamental. No se puede exigir una actitud innovadora ni pedir inteligencia en la toma de decisiones si el marco regulatorio es contradictorio y desorganizado. Esto solo genera desconfianza e inseguridad en los funcionarios y una tendencia racional a actuar estrictamente según las regulaciones dicen, lo que burocratiza los procesos y dificulta la eficiencia.

■ Algunos instrumentos para reconstruir la confianza

Expondremos ahora algunos instrumentos para recuperar la confianza en los tres órdenes mencionados. El primero, la recuperación de la confianza en los gobiernos, debe fundarse en una gobernanza que permita la argumentación y la discusión. Si, como ya señalamos, la confianza es una calle de dos vías, en cualquier democracia la sociedad debe vigilar y controlar a sus gobiernos. Solo se le puede otorgar discrecionalidad al aparato gubernamental en un contexto de control y vigilancia. Para ganar cierta discrecionalidad, el gobierno no puede recurrir solo a argumentos técnicos neutrales. Aunque obviamente es necesario que el gobierno argumente con datos y evidencias, lo fundamental es que permita comprender opciones rivales, que abra el debate a otras visiones técnicas, posibles y sólidas, en la búsqueda de razones más estables y consensuadas para la acción gubernamental (Majone, p. 32). En la medida en que este debate sea oscuro y que se impongan soluciones gubernamentales debido a su fortaleza técnica o a su aparente neutralidad profesional, la desconfianza no desaparecerá. El marco de gobernanza requerido para lograr esto implica un esfuerzo político sistemático para abrir a la participación, entendida también como debate, negociación y búsqueda de alternativas legítimas, donde las aristas técnicas son una guía, pero nunca el ingrediente fundamental para construir la legitimidad.

En cuanto a la confianza en los servidores públicos, podemos mencionar tres caminos. El primero es la construcción de un servicio civil meritocrático y flexible. Los servicios civiles son instituciones fundamentales de cualquier democracia, pero son costosos y difíciles de administrar. Evidentemente, los costos de un sistema de botín son mucho más altos (Arellano Gault 2005, p. 34). Pero esto no implica que los servicios civiles meritocráticos no sean también caros, potencialmente rígidos y poco propensos a adaptarse a una realidad dinámica y exigente. Un servicio civil meritocrático provee estabilidad al aparato administrativo, permite diferenciar a los funcionarios elegidos de los de carrera y evitar una sobremanipulación de la arena administrativa por la política. Esta estabilidad es un pilar sustantivo de la confiabilidad. Sin embargo, un servicio civil rígido, convertido en un mecanismo de defensa a ultranza de privilegios administrativos o de grupos, puede ser tan malo como un sistema de botín. La politización es inevitable: lo central es cuánta politización es lógica y razonable (Peters/Pierre, p. 2). El servicio civil debe generar la suficiente flexibilidad, credibilidad y transparencia para mejorar la confianza ciudadana. Debe darle importancia a la diversidad organizacional y generar regulaciones mínimas para cuidar las variables críticas: concursos públicos, equidad de oportunidades, mediciones creíbles del mérito, efectos justos en la evaluación. Explicar y convencer respecto de la transparencia de estos procesos es fundamental: no basta con decir que es meritocrático, sino que hay que asegurar las condiciones que lo hagan creíble.

Un servicio civil meritocrático provee estabilidad al aparato administrativo, permite diferenciar a los funcionarios elegidos de los de carrera y evitar una sobremanipulación de la arena administrativa por la política ■

El segundo aspecto para recuperar la confianza en el servicio civil es una política de transparencia. El acceso a la información pública se ha probado como un mecanismo crítico para vigilar al gobierno y generar espacios de rendición de cuentas. Sin embargo, en el contexto de una visión de profunda desconfianza sobre los servidores públicos, estas políticas han generado también una sobrerregulación de la acción gubernamental. Un exceso de regulaciones puede significar costosos procesos para los organismos gubernamentales, sin que esto se refleje necesariamente en una utilidad social evidente (Roberts). Una política de transparencia propugna la «endogenización» de este valor en la acción gubernamental y no solamente su imposición exógena, como un castigo o como una más de las normas que los servidores públicos

deben de observar en su ya abigarrado mundo de controles y mecanismos de vigilancia (Arellano Gault 2007b). Hacerlo implica comprender que, en última instancia, el acceso a la información y la construcción de los sentidos y procedimientos organizativos para cumplirlo pueden convertirse en criterios propios de la acción de los servidores públicos. La transparencia supone la incorporación de los principios de inclusión, publicidad, accesibilidad, verificabilidad y responsabilidad en la toma de decisiones, en un plano similar al de los criterios de eficiencia, eficacia o equidad. Todo esto forma parte de la caja de herramientas de una acción gubernamental con sentido (Arellano Gault 2007b). Una política que realmente establece las bases para hacer de la transparencia un valor y un criterio dentro de las organizaciones permite generar confianza en la acción gubernamental.

El tercer camino para recuperar la confianza en los servidores públicos es el control inteligente de los conflictos de intereses. Como cualquier sujeto en una sociedad liberal, los funcionarios tienen intereses personales y forman parte de una red de relaciones que entrecruzan la arena profesional, pública y privada. Cuando estos intereses privados afectan negativamente o disminuyen su capacidad para tomar decisiones en pro del bienestar público, se habla de conflicto de intereses. En una democracia, es necesario que el interés público se mantenga por encima del interés privado, pero es algo difícil de alcanzar. La evidencia demuestra que controlar los conflictos de intereses es una tarea sumamente compleja, costosa, a veces poco útil y que, al final, no siempre genera mayor confianza en los gobiernos. Las declaraciones de intereses financieros o de otro tipo, las limitaciones «post empleo», los códigos de ética, las organizaciones especializadas en prever los conflictos de intereses, son algunos de los instrumentos más usados. Sin duda, en muchas sociedades latinoamericanas, tomar en serio el control de los conflictos de intereses, en cualquiera de las ramas del Estado, es fundamental, indispensable. Sin embargo, antes de lanzar una cacería de brujas, debemos ser conscientes de que los instrumentos que tenemos a la mano son imperfectos, costosos y que pueden generar un efecto negativo (Arellano Gault/Zamudio). Para que el control de los conflictos de intereses funcione de modo de incrementar la confianza en los servidores públicos, es necesario adoptar un enfoque preventivo más que punitivo (Stark). Controlar el conflicto de intereses potenciales parece una tarea imposible, pero es necesario intentarla de alguna manera. Los mecanismos para lograr este objetivo deben implementarse con una visión de su utilidad práctica y de su uso público. No parece lógico plantear normativas demasiado amplias, que exijan todo tipo de información sobre los intereses de los funcionarios, si éstas no son utilizadas por los ciudadanos

(Anechiarico/Jacobs, p. 190). Si no se plantean correctamente, las regulaciones de conflicto de intereses se partidizan y se convierten en armas políticas que hacen más lenta y difícil la administración, y generan escándalos fáciles contra políticos y funcionarios. El control del conflicto de intereses es sin duda una herramienta necesaria para incrementar la confianza, pero los mecanismos e instrumentos que se adopten son críticos para que tenga éxito (Mackenzie, p. 88).

En cuanto a la reconstrucción de la confianza dentro del aparato administrativo, lo central es la congruencia para incentivar la innovación y el riesgo controlado en la toma de decisiones. En la literatura de gestión pública se suelen escuchar los gritos gerencialistas de «¡Dejen a los administradores administrar!» (OECD, p. 10). En esta línea, se habla de evaluar por desempeño, crear presupuestos dirigidos a resultados y construir marcos lógicos que encadenen los objetivos con las acciones y sus impactos. Sin embargo, se habla poco de las condicionantes provenientes del marco político y social que, en una democracia, afectan a la administración pública.

Esto tiene dos aristas muy importantes. La primera es que tomar decisiones adecuadas implica crear un sentido racionalmente aceptado en la sociedad. Las organizaciones públicas son mucho más que meros aparatos obedientes a las normas o a las órdenes. Están compuestas de personas y grupos que buscan constantemente dotar de sentido a su acción. El sentido gubernamental de la acción está íntimamente relacionado con las interacciones que los funcionarios realizan con sus pares, con el contexto organizativo y político y con las influencias de actores externos que buscan incorporar sus problemas a la política pública. Crear instrumentos dirigidos a resultados no puede ser considerado un acto puramente técnico, sino un acto político y social para definir, influir y argumentar respecto de lo que se considera lógico, necesario o justo. Sin un mecanismo de gobernanza claro, explícito, que establezca la legitimidad de estos arreglos «técnicos», los actos gerenciales pueden ser catalogados como meros actos tecnocráticos que solo intentan justificar la acción de los gobiernos, sin que eso necesariamente se traduzca en legitimidad y efectividad.

Crear instrumentos dirigidos a resultados no puede ser considerado un acto puramente técnico, sino un acto político y social para definir, influir y argumentar respecto de lo que se considera lógico, necesario o justo ■

La segunda forma en que el marco político y social condiciona a una administración pública es con la incertidumbre. Tomar decisiones en un marco de gobernanza democrática implica un grado importante de incertidumbre. Innovar, tomar decisiones ágiles, buscar alternativas, todo esto se enmarca en un proceso que implica riesgos. En efecto, hablar de innovación y de flexibilidad en la toma de decisiones supone que, como sociedad, otorgamos un mandato a los funcionarios para que tomen decisiones que implican riesgos en la búsqueda de mejores resultados. Esto hace necesario que la sociedad acepte posibles fracasos derivados de esfuerzos atrevidos por innovar. Es necesario un grado importante de discrecionalidad si queremos administraciones públicas eficientes, ágiles e innovadoras. Pero esta discrecionalidad debe estar limitada por un marco que establezca parámetros de seguridad razonables para que los servidores públicos sepan que, en su esfuerzo por innovar, pueden cometer errores. Como sociedad, ¿queremos darle a nuestros servidores públicos estos niveles de discrecionalidad? ¿Cuáles son los marcos de riesgo aceptables y razonables? La confianza implica, sin dudas, un grado importante de madurez social y política para generar los mecanismos de gobernanza que sostengan ideas de innovación y flexibilidad.

Revisar y simplificar la regulación que pesa sobre los funcionarios es una tarea delicada. Por un lado, es necesario fortalecer la rendición de cuentas: un

Una regulación contradictoria, pesada, limitante de la toma de decisiones, puede ser contraproducente ■

gobierno sin vigilancia probablemente no sea un gobierno efectivo ni eficaz. Pero una regulación contradictoria, pesada, limitante de la toma de decisiones, puede ser contraproducente. Hacer congruente la regulación, establecer los parámetros legales y normativos para la búsqueda de resultados (y no solo de cumplimiento normativo)

es un paso sustantivo, que requiere ser explicado a la sociedad. Sin una red de seguridad, sin reglas claras de protección ante el riesgo inherente a la búsqueda de innovación, será difícil establecer las bases de la confianza dentro de la administración pública.

■ Conclusiones

Recuperar y acrecentar la confianza entre el gobierno y los ciudadanos es una tarea estratégica. Requiere, por lo tanto, de inteligencia técnica y política. Inteligencia técnica, porque los instrumentos que tenemos a mano deben ser

incorporados a la dinámica y al pensamiento de los agentes sociales, que son diversos y por definición heterogéneos. Esto significa que no alcanza con invocar la «racionalidad» y esperar que todos se sumen de inmediato al cambio o a la reforma por el simple hecho de que ésta sea racional y técnicamente sólida. Lo esperable es encontrar diversas racionalidades. El sostén técnico de las herramientas que proponemos en este documento es fundamental, pero no suficiente. De ahí la importancia de la inteligencia política: es necesario convencer, consensuar, debatir y, en el momento de implementar, tener la habilidad y la capacidad para adaptar tácticamente los instrumentos a la dinámica de la realidad. Como bien ha expresado Johan Olsen (2006, p. 17), construir instituciones se parece menos a construir como arquitecto o ingeniero un edificio que a la labor de un jardinero.

Después de todo, es importante comprender que, al hablar de confianza en los gobiernos y sus administraciones, no estamos hablando de una relación de confianza entre un grupo de personas y un grupo de organizaciones cualquiera. La administración pública supone un grupo de servidores públicos que debe resolver problemas sociales y, al mismo tiempo, un grupo de actores poderosos con autoridad para asegurar ciertos equilibrios políticos y garantizar reglas de juego equitativas. Los ciudadanos y los gobiernos se enlazan en una relación que algunos han llamado de «autoridad vinculante» (*binding authority*) (Olsen, p. 3); es decir que esta relación se expresa en diferentes momentos, cada uno con su dinámica, pero integrados en lo que conocemos como autoridad democrática: la relación entre ciudadanos y representantes elegidos, entre la legislatura y la administración gubernamental, dentro de la administración, y entre ésta y los ciudadanos. Estos son los vasos comunicantes que forman los elementos de una relación gobierno-ciudadanos.

Por ello, construir confianza entre ciudadanos y gobiernos requiere de un profundo compromiso para mejorar los servicios y las actitudes de los servidores públicos. Pero éste es solo un paso entre varios otros. La administración pública también es una autoridad legítima, cuyo mandato busca (no siempre con éxito) cumplir y hacer cumplir reglas de equidad o de igualdad de oportunidades, lo que hace que el complejo y engorroso mecanismo para hacer cumplir tales reglas aparezca ante algunos actores sociales como un proceso lento o arbitrario (Kaufman, p. 7). No hay una receta para resolver esta contradicción, pero sí hay pistas de los caminos a seguir: transparencia, mérito profesional, rendición de cuentas, innovación para el desempeño, entre otras.

Las preguntas claves que cualquier país debe responderse para tener éxito en estas reformas parecen ser: ¿qué tipo de administración pública y de gobierno queremos para qué tipo de sociedad y en qué dinámica política? Entonces podremos contestar: ¿qué tipos de administradores queremos, qué tan responsables de las reglas o innovadores o emprendedores o competitivos deseamos que sean? ¿Qué tan dispuestos y preparados estamos, como sociedad, para asumir el riesgo en la toma de decisiones públicas, qué soportes les damos a nuestros administradores públicos para ser innovadores y tomar riesgos, en qué valores se insertan institucionalmente?

Si el aparato administrativo es un complejo multifacético de personas en puestos de autoridad que resuelven problemas, que a la vez vigilan y aplican ciertas reglas, también es cierto que los ciudadanos son multifacéticos: desde ciudadanos con conciencia cívica (sujetos políticos) hasta clientes y consumidores interesados, que esperan diferentes cosas y diferentes resultados en diferentes contextos (Olsen, p. 18). La confianza es una calle de doble vía y su reconstrucción y constante mantenimiento requiere de inteligencia y sagacidad para aplicar los instrumentos a mano, con una clara conciencia de la heterogeneidad y pluralidad del proceso y una explícita definición de hacia dónde llevarlo. ☐

Bibliografía

- Anechiarico, Frank y James Jacobs: *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- Aguilar, Luis F.: *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2006.
- Arellano Gault, David: «Problemas estratégicos para la implementación del servicio profesional de carrera en el ámbito federal en México» en *Servicio Profesional de Carrera* vol. II N° 4, 2005, pp. 33-52.
- Arellano Gault, David: «Transparencia y organizaciones gubernamentales: los retos de la implementación de políticas de transparencia en México» en John Ackerman (ed.): *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, IFAI / UNAM, México, D.F., 2007a.
- Arellano Gault, David: «Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas», documento de trabajo, CIDE, México, D.F., 2007b.
- Arellano Gault, David et al.: «¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México» en *Reforma y Democracia* N° 36, 10/2006.
- Arellano Gault, David y Laura Zamudio: «Los dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México», ponencia presentada en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2006.
- Bauman, Zygmunt: *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

- Bhatta, Gambhir: «Post-NPM Themes in Public Sector Governance», documento de trabajo N° 17, State Services Commission, septiembre de 2003, disponible en <www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=117&DocID=4248>.
- Blind, Peri: «Building Trust in Government in the Twenty-first Century: Review of the Literature and Emerging Issues», Universidad de Nueva York, 2006, en <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>>.
- Hood, Christopher: «A Public Management for All Seasons?» en *Public Administration* vol. 69, primavera de 1991.
- Kaufman, Herbert: «Fear of Bureaucracy: A Ranging Pandemic» en *Public Administration Review* vol. 41 N° 1, 1-2/1981, pp. 1-9.
- Kamarck, Elaine: *The End of Government (As We Know It)*, Lynne Rienner, Nueva York, 2007.
- Mackenzie, Calvin: *Scandal Proof. Can Ethics Laws Make Government Ethical?*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002.
- Majone, Giandomenico: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1997.
- Miller, Arthur y Ola Listhaug: «Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States» en *British Journal of Political Science* vol. 20 N° 3, 7/1990, pp. 357-386.
- Olsen, Johan: «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy » en *Journal of Public Administration and Theory* vol. 16. N° 1, 2006, pp. 1-24.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD): *In Search of Results*, PUMA / OCDE, París, 1997.
- Ostrom, Elinor: «Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity, and Reputation» en Elinor Ostrom y James Walker: *Trust and Reciprocity*, Russell Sage, Nueva York, 2003.
- Ostrom, Vincent: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama University Press, Tuscaloosa, 1973.
- Peters, Guy y Jon Pierre: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, Londres, 2004.
- Pollitt, Christopher et al.: *Decentralizing Public Sector Service Management*, MacMillan, Londres, 1998.
- Roberts, Alasdair: *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Stark, Andrew: *Conflict of Interest in American Public Life*, Harvard University Press, Cambridge, 2000.
- Waldo, Dwight: *The Administrative State*, Ronald Press, Nueva York, 1948.
- Wheless, Lawrence y Janis Grotz: «The Measurement of Trust and the Relationships to Self-Disclosure» en *Human Communication Research* vol. 3 N° 3, 3/1977, pp. 250-257.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Julio-Diciembre de 2007

Buenos Aires

N° 26

ARTÍCULOS: Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos, **Gabriel Aguilera Peralta**. Paz, desenvolvimiento e integração: as políticas de segurança regional no governo Lula, **Manhana Campos Aguiar** y **Diego Magalhães**. Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta, **Elsa Llenderrozas**. Argentina-Chile: ¿una relación afectada por la crisis del gas?, **Paz Milet**. Cómo salvar el Estado colombiano: narcotráfico y seguridad regional, **Alfredo Rangel**. «Conflicto y violencia en América Latina – Estado vs. crimen organizado», **Gastón Hernán Schulmeister**. Construyendo capacidades sostenibles en prevención y manejo de conflictos en Centroamérica: antecedentes, retos y principales dilemas, **Carlos Sarti Castañeda**. El Índice de Sociedad Civil (CSI) de Civicus: un balance de los resultados para América Latina, **Andrés Serbin**.

Pensamiento Propio es una publicación trilingüe de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), Lavalle 1619, piso 9no. Of. A (1048) Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax: (54 11) 4372.8351. Correo electrónico: <info@cries.org>. Página web: <www.cries.org>.

Estado y mercado en el nuevo desarrollismo

El nuevo desarrollismo no es una simple teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo. Se diferencia del desarrollismo de los 50 en que no defiende amplias medidas para proteger a una industria infante y en que si bien le otorga al Estado un papel central, cree que para llevar a cabo su tarea éste debe ser financieramente sólido y administrativamente eficiente. Por otro lado, a diferencia de la ortodoxia convencional, el nuevo desarrollismo no cree que el mercado pueda resolverlo todo ni que las instituciones deban limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. El nuevo desarrollismo es entonces un tercer discurso, un conjunto de propuestas útiles para que los países de desarrollo medio, como Brasil y Argentina, recuperen el tiempo perdido y logren ponerse a la par de las naciones más prósperas.

**LUIZ CARLOS
BRESSER-PEREIRA**

Las políticas neoliberales implementadas en América Latina como consecuencia de la gran crisis de la deuda de los 80 lograron controlar la inflación, pero fracasaron en promover una verdadera estabilidad macroeconómica y recuperar el desarrollo. Dadas sus ventajas comparativas, sobre

Luiz Carlos Bresser-Pereira: ex-ministro de Hacienda, de Administración Federal y Reforma del Estado, y de Ciencia y Tecnología. Columnista del periódico *Folha de São Paulo*, autor de numerosos libros, profesor de la Fundación Getúlio Vargas y editor de la *Revista de Economia Política*. Página *web*: <www.bresserpereira.org.br>.

Palabras claves: Estado, mercado, economía, Nación, ortodoxia, nuevo desarrollismo, Brasil, Argentina.

Nota: Traducción de Joachim Knoop. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

todo la mano de obra relativamente barata, los países latinoamericanos deberían haberse acercado a los niveles de desarrollo de los países del Primer Mundo (proceso de *catch up*). Pero ha sucedido lo contrario y en consecuencia, se percibe hoy una fuerte reacción contra la ortodoxia convencional.

Ahora bien, ¿significa esto que los países de ingreso medio de la región, que cuentan con amplios mercados internos y democracias consolidadas, como Brasil y Argentina, entre otros, volverán al nacional-desarrollismo de los años 50? ¿O significa que podemos y debemos pensar en un «nuevo desarrollismo», una alternativa tanto a la ortodoxia convencional como al viejo desarrollismo? En este trabajo, después de analizar la crisis de la estrategia nacional de desarrollo del antiguo desarrollismo, haré una comparación entre éste, la ortodoxia convencional y el desarrollismo que está surgiendo. El objetivo es mostrar que, contrariamente a lo que afirma el pensamiento neoliberal dominante –según el cual la única alternativa a la ortodoxia es el populismo económico–, sí existe una opción responsable y mucho más compatible con el desarrollo económico.

■ Del nacional-desarrollismo a la ortodoxia convencional

Entre los 30 y los 70, Brasil, al igual que la mayoría de los demás países de América Latina, creció a tasas extraordinariamente elevadas. Estos países aprovecharon el debilitamiento del centro para formular estrategias nacionales de desarrollo, que implicaban tanto la protección de la industria nacional naciente y la promoción del ahorro forzado a través del Estado, como una alianza entre empresarios industriales, burocracia y trabajadores. El nombre que se le dio a esta estrategia fue «desarrollismo» o «nacional-desarrollismo».

Con este nombre se quería resaltar que el objetivo fundamental de la política económica era promover el desarrollo económico y que para ello era necesario que la nación –los empresarios, la burocracia del Estado, las clases medias y los trabajadores– definiesen los medios que iban a utilizar en el marco del sistema capitalista. Su principal instrumento de acción colectiva era el Estado. Los economistas latinoamericanos que, junto con un notable grupo de economistas internacionales, participaron en la formulación de la «teoría económica del desarrollo» (*development economics*) conjugaban tres corrientes teóricas: las teorías clásicas de

Adam Smith y Karl Marx, la macroeconomía keynesiana y la teoría estructural latinoamericana¹.

El desarrollismo no fue una teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo. Basándose en las teorías económicas disponibles, buscaba formular la estrategia que le permitiera a cada país de la periferia capitalista alcanzar gradualmente el nivel de desarrollo de las naciones centrales. Se basaba en el mercado, porque no hay teoría económica que no parta del mercado, pero le atribuía al Estado un papel central.

En los 40, 50 y 60, los desarrollistas y keynesianos dominaban el panorama económico de América Latina: constituían el *mainstream*. A partir de los años 70, sin embargo, en el contexto de la gran ola neoliberal y conservadora, la teoría keynesiana, la teoría económica del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano fueron desafiados por los economistas neoclásicos. Desde los 80, en el marco de la crisis de la deuda externa, estos economistas consiguieron aplicar su doctrina a los países en desarrollo. La ideología neoliberal se volvió hegemónica en América Latina. Se expresó a través de lo que se llamó el «Consenso de Washington», que yo prefiero llamar «ortodoxia convencional», no solo porque es una expresión más general, sino también porque si algún consenso existía en los 90, éste desapareció en 2000. Lo central, en todo caso, es que la estrategia nacional de desarrollo entró en crisis y fue sustituida por

una estrategia impuesta a los países de la periferia por los países desarrollados.

**En Brasil, el ingreso per cápita
había aumentado casi 4% anual
durante la etapa desarrollista (entre
1950 y 1980). Desde 1980, en
cambio, comenzó a crecer a una
tasa ¡cuatro veces menor! ■**

Veinte años después vemos su fracaso. En Brasil, el ingreso per cápita había aumentado casi 4% anual durante la etapa desarrollista (entre 1950 y 1980). Desde

1980, en cambio, comenzó a crecer a una tasa ¡cuatro veces menor! El desempeño en los demás países latinoamericanos, con la excepción de Chile, fue

1. En Brasil, los dos principales economistas de la teoría económica del desarrollo fueron Celso Furtado e Ignacio Rangel. Dada su proyección internacional, Furtado fue parte del grupo fundador de la teoría económica del desarrollo, del cual participaron Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer y Albert Hirschman. En inglés, la expresión *development economics* es muy clara y precisa, pero en español «teoría económica del desarrollo» tiene un significado más general. Aquí la usaré en el sentido de *development economics*: el conjunto de teorías que surge en los 40 a partir del trabajo de los economistas citados.

similar. En el mismo periodo, sin embargo, los países asiáticos más dinámicos –incluidos China a partir de los 80 y la India a partir de los 90– alcanzaban tasas de crecimiento extraordinarias.

¿Cómo se explica la diferencia? Desde el punto de vista de las políticas económicas, el problema fundamental fue la pérdida de control sobre el principal precio macroeconómico de una economía abierta: el tipo de cambio. Los países latinoamericanos dejaron de controlar esta variable debido a la apertura de las cuentas financieras y permitieron que el tipo de cambio se revalorizara como consecuencia de la estrategia de crecimiento con ahorro externo propuesta por Washington. Los países asiáticos, en cambio, mantuvieron el superávit de cuenta corriente durante un buen tiempo y el control de sus tipos de cambio. Otra diferencia importante se vincula con las reformas: mientras que los países latinoamericanos impulsaron indiscriminadamente reformas liberalizadoras, con una privatización irresponsable de servicios monopólicos y la apertura de su cuenta de capital, los asiáticos fueron más prudentes.

Pero la principal diferencia, desde mi punto de vista, residió en que los países latinoamericanos interrumpieron sus revoluciones nacionales, permitiendo que sus naciones se desorganizaran y perdieran cohesión y autonomía, y así se quedaron sin una estrategia nacional de desarrollo. Desde los 80, las elites locales dejaron de pensar con la propia cabeza, aceptaron los consejos y las presiones del Norte y, sin una estrategia nacional de desarrollo, condujeron a sus países al estancamiento.

La ortodoxia convencional no había sido elaborada en América Latina y no reflejaba las preocupaciones ni los intereses nacionales, sino las visiones y los objetivos de los países ricos. La critiqué desde que se volvió dominante en la región. Fui uno de los primeros economistas latinoamericanos en formular una crítica sistemática al Consenso de Washington, en 1991². Sin embargo, mi crítica ganó una nueva dimensión en 1999, después de haber pasado cuatro años y medio en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Escribí en aquel entonces «Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de quase-Estagnação da América Latina». Y luego, junto con Yoshiaki Nakano, «Una estrategia de desarrollo con estabilidad» y «¿Crecimiento económico con ahorro externo?». Fieles al espíritu original del desarrollismo y a nuestra formación keynesiana y estructuralista, iniciábamos con esos trabajos una crítica

2. Ver L.C. Bresser-Pereira (1991).

sistemática y no populista a la ortodoxia convencional, además de ofrecer una alternativa de política económica³.

Nuestra crítica demostraba que la propuesta ortodoxa, aun incluyendo algunas políticas y reformas necesarias, en verdad no promovía el desarrollo, sino que mantenía semiestancados a países como Brasil. La alternativa, implícita o explícita en estos trabajos, reconocía una serie de hechos históricos que implicaban la necesidad de revisar la estrategia nacional de desarrollo. He denominado «nuevo desarrollismo» a esta nueva estrategia.

■ El tercer discurso

El nuevo desarrollismo es un tercer discurso que se ubica entre el discurso del nacional-desarrollismo (y de las distorsiones populistas que sufrió, principal-

El nuevo desarrollismo es un tercer discurso que se ubica entre el discurso del nacional-desarrollismo (y de las distorsiones populistas que sufrió, principalmente durante la crisis de la deuda de los 80) y el de la ortodoxia convencional ■

mente durante la crisis de la deuda de los 80) y el de la ortodoxia convencional. Es un conjunto de propuestas de reformas institucionales y de políticas económicas a través de las cuales las naciones de desarrollo medio buscan, al inicio del siglo XXI, alcanzar a los países desarrollados. Como el antiguo desarrollismo, no es solo una teoría económica: se basa principalmente en la macroeconomía

keynesiana y en la teoría económica del desarrollo, pero es una estrategia nacional de desarrollo. Es la manera a través de la cual países como Brasil pueden competir con éxito con los países ricos y alcanzarlos gradualmente. Es también una forma en que las naciones en desarrollo pueden rechazar las propuestas y presiones de los países ricos, como la apertura total de la cuenta de capitales y el crecimiento con ahorro externo, que representan una tentativa de neutralización neoimperialista de su desarrollo. El nuevo desarrollismo permite que los empresarios, técnicos de gobierno, trabajadores e intelectuales constituyan una Nación capaz de promover el desarrollo económico. No

3. En realidad, ya habíamos iniciado esta tarea en el Ministerio de Hacienda, yo como ministro y él como secretario de Política Económica cuando, en 1987, encaramos una batalla contra los populistas del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y, al mismo tiempo, rechazamos la adopción de la ortodoxia convencional que ofrecían el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

incluyo a los países pobres, no porque no necesiten de una estrategia nacional de desarrollo, sino porque todavía tienen que realizar su acumulación primitiva y su revolución industrial y, por lo tanto, enfrentan desafíos diferentes que implican estrategias distintas.

En cuanto al discurso y la ideología, el nuevo desarrollismo se diferencia del discurso dominante, imperial y globalista, que tiene su origen en Washington y es adoptado en América Latina por la derecha neoliberal y cosmopolita, formada principalmente por la clase rentista y el sector financiero⁴. Ésta es la ortodoxia convencional: una ideología exportada al mundo en desarrollo que, aunque se propone promover generosamente su prosperidad, en verdad responde a los intereses de los países ricos de neutralizar la capacidad competitiva de estos países. Este discurso –tal como fue difundido en Brasil– sostiene cuatro puntos: que el mayor problema del país es la falta de reformas macroeconómicas que permitan el libre funcionamiento del mercado; que el control de la inflación debe continuar siendo el principal objetivo de la política económica; que para realizar este control las tasas de interés serán inevitablemente altas debido al riesgo país y a los problemas fiscales; y que el desarrollo es una competencia entre los países para obtener recursos derivados del ahorro externo. Para esta teoría, los déficits de cuenta corriente y la valorización del cambio provocada por los ingresos de capital no son motivo de preocupación. El desastre que este discurso generó en términos de crisis de balanza de pago y bajo crecimiento es ampliamente conocido⁵.

El discurso opuesto es el del viejo desarrollismo –y su distorsión: el desarrollismo populista. Más adelante describo las diferencias con relación al viejo desarrollismo. En cuanto a la distorsión populista, no hace falta mucha crítica. Para el populismo, los males de América Latina tienen su origen en la globalización que, dominada por el «capital financiero», impondría un alto endeudamiento, externo y público. La solución sería renegociar las deudas con un gran descuento. El segundo mal, la insuficiencia de demanda, se resolvería con el aumento del gasto público. Finalmente, el mal mayor –la distribución desigual del ingreso– podría enfrentarse con la ampliación del sistema asistencialista. Esta alternativa fue aplicada, por ejemplo, en Perú, durante el primer gobierno de Alan García, pero en Brasil nunca fue realmente puesta en

4. Se entiende aquí por «clase rentista» no al sector de los grandes propietarios de la tierra, sino al de los capitalistas inactivos que viven de rentas, principalmente de intereses. El sector financiero, además de estar compuesto por rentistas, también incluye a empresarios y administradores que reciben de ellos comisiones.

5. Ver Roberto Frenkel (2003).

práctica. El discurso del desarrollismo populista proviene de un sector de la clase media profesional inferior y de sectores sindicales y refleja la perspectiva de la vieja izquierda burocrática.

Este discurso, al igual que el de la ortodoxia convencional, no puede alcanzar un razonable consenso debido a su irracionalidad y su carácter parcial.

El nuevo desarrollismo comienza a emerger en toda la región, sobre todo en Argentina, donde se lo está aplicando. Pero solo tendrá sentido si parte de un consenso interno y, de esta forma, se constituye en una verdadera estrategia de desarrollo ■

Ninguna de las dos ideologías refleja el interés nacional. El tercer discurso del nuevo desarrollismo comienza a emerger en toda la región, sobre todo en Argentina, donde se lo está aplicando. Pero solo tendrá sentido si parte de un consenso interno y, de esta forma, se constituye en una verdadera estrategia de desarrollo. Un consenso total es imposible, por supuesto. Pero sí se encuentra en proceso

de formación un consenso entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo nacional. Este consenso en formación ve la globalización no como una bendición, ni como una maldición, sino como una intensa competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas. Para competir con chances, es esencial fortalecer fiscal, administrativa y políticamente al Estado, y al mismo tiempo brindar condiciones a las empresas nacionales para que puedan competir internacionalmente.

El nuevo desarrollismo reconoce, como lo hizo Argentina después de la crisis, que el desarrollo se dificulta si se mantiene una alta tasa de interés y un tipo de cambio valorizado, como ocurre en Brasil. Supone que, para alcanzar el desarrollo, es esencial aumentar la tasa de inversión y orientar la economía hacia las exportaciones, y condiciona el aumento de las inversiones a la baja de la tasa de interés y a un tipo de cambio competitivo. La tendencia a la sobrevalorización de la moneda se debe a la enfermedad holandesa (que se genera cuando los países que producen bienes basados en recursos naturales baratos ven su tipo de cambio valorizarse a tal punto que se vuelve inviable gran parte de la industria), a la política de crecimiento con ahorro externo y a las tentaciones del populismo cambiario. Además de neutralizar la enfermedad holandesa, buscar el crecimiento con ahorro interno y evitar los déficits en cuenta corriente derivados del populismo cambiario, el Estado

debe contribuir a aumentar la tasa de inversión a través de un ahorro público positivo, fruto de la contención del gasto corriente. Finalmente, en un nivel más general, el nuevo desarrollismo que se está delineando parte de la convicción de que el desarrollo, además de complicarse por la falta de un proyecto de Nación, también se torna difícil de alcanzar por la concentración del ingreso que, además de ser injusta, sirve de caldo de cultivo para diferentes formas de populismo.

■ Nacional-desarrollismo y nuevo desarrollismo

Las diferencias entre el desarrollismo de los 50 y el nuevo desarrollismo se explican, en primer lugar, por los cambios ocurridos en el contexto capitalista mundial, que pasó de los «años dorados» a la actual fase de globalización. Y también por el avance de los países de desarrollo medio que, como Brasil, lograron dejar atrás su primera etapa de industrialización. En tiempos del primer desarrollismo, la industria era infante; hoy, en cambio, tenemos una industria madura. El modelo de sustitución de importaciones fue efectivo para establecer las bases industriales de los países de América Latina. A partir de la crisis de los 60, sin embargo, estos países deberían haber comenzado a reducir el proteccionismo y a orientarse a un modelo exportador que les permitiera vender productos manufacturados. Pero no lo hicieron, probablemente debido al pesimismo exportador dominante en aquella época.

El nuevo desarrollismo no es proteccionista, pero enfatiza la necesidad de un tipo de cambio competitivo. Es que, aunque los países de desarrollo medio ya superaron el estado de la industria infante, todavía deben resolver la enfermedad holandesa. Se hace entonces necesario administrar el tipo de cambio de forma tal que, aun manteniendo un régimen fluctuante, se neutralice esta grave falla de mercado. Por otro lado, a diferencia del nacional-desarrollismo, que adoptó el pesimismo exportador de la teoría económica del desarrollo, el nuevo desarrollismo no quiere basar su crecimiento en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado, sino que apuesta a que los países en desarrollo exporten bienes manufacturados o productos primarios de alto valor agregado.

La experiencia dejó claro que este pesimismo fue un error. El atraso de 20 años en la apertura comercial fue una de las mayores distorsiones al viejo desarrollismo. Ya a fines de los 60, los países latinoamericanos deberían haber dejado atrás el modelo de sustitución de exportaciones, como lo hicieron Corea y Taiwán. En nuestra región, Chile fue el primer país en dar ese paso y por ello

suele ser mencionado como un ejemplo exitoso de estrategia neoliberal. En realidad, el neoliberalismo fue aplicado plenamente en Chile solo entre 1973 y 1981 y terminó con la crisis de la balanza de pagos de 1982⁶. Es necesario entender que el modelo exportador no es específicamente neoliberal. Los países asiáticos más dinámicos, que habían adoptado una estrategia desarrollista desde los 50, en los 60 le dieron a ésta un carácter exportador de manufacturas y desde los 70 pueden ser considerados ejemplos del nuevo desarrollismo. El modelo exportador tiene dos grandes ventajas sobre el de sustitución de importaciones. En primer lugar, el mercado no queda limitado al mercado interno. Esto es importante para los países pequeños, pero también es fundamental para aquellos con mercados internos relativamente grandes, como Brasil. En segundo lugar, si el país adopta esta estrategia de apertura, es más probable que se implementen buenas políticas industriales y es menos probable que se proteja a las empresas ineficientes. Pero el hecho de que el nuevo desarrollismo no sea proteccionista no significa que los países deban aplicar una apertura indiscriminada. Deben negociar pragmáticamente, en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos regionales, aperturas con contrapartida.

El nuevo desarrollismo rechaza las ideas equivocadas de crecimiento basado en la demanda y el déficit público. Ésta fue una de las distorsiones populistas más graves que sufrió el viejo desarrollismo ■

Por otra parte, el nuevo desarrollismo rechaza las ideas equivocadas de crecimiento basado en la demanda y el déficit público. Ésta fue una de las distorsiones populistas más graves que sufrió el viejo desarrollismo. Keynes señaló la importancia de la demanda agregada y legitimó el recurso al déficit fiscal en momentos de recesión, pero no defendía los déficits públicos crónicos. Su supuesto era que una economía nacional equilibrada desde el punto de vista fiscal podía, por un periodo breve, salir del equilibrio para restablecer el nivel de empleo⁷. Economistas notables como Furtado, Prebisch y Rangel, que formularon la estrategia desarrollista, consideraban la administración de la demanda agregada como una herramienta importante para el desarrollo. Pero jamás defendieron el populismo económico de los déficits crónicos. Sus epígonos, sin embargo, sí lo hicieron. Cuando, ante la crisis de inicios de los 60, Celso Furtado propuso el «Plan

defendía los déficits públicos crónicos. Su supuesto era que una economía nacional equilibrada desde el punto de vista fiscal podía, por un periodo breve, salir del equilibrio para restablecer el nivel de empleo⁷. Economistas notables como Furtado, Prebisch y Rangel, que formularon la estrategia desarrollista, consideraban la administración de la demanda agregada como una herramienta importante para el desarrollo. Pero jamás defendieron el populismo económico de los déficits crónicos. Sus epígonos, sin embargo, sí lo hicieron. Cuando, ante la crisis de inicios de los 60, Celso Furtado propuso el «Plan

6. Ver Carlos Díaz Alejandro (1981) y Ricardo Ffrench-Davis (2003).

7. Ver Bresser-Pereira y Dall'Acqua (1991).

Trienal», éste fue considerado por estos economistas de segunda categoría como una «recaída ortodoxa». En verdad, Furtado ya pensaba en la importancia del equilibrio fiscal. El nuevo desarrollismo defiende el equilibrio fiscal, no por ortodoxo, sino porque cree que el Estado es el instrumento de acción colectiva por excelencia. Si el Estado es tan estratégico, debe ser fuerte, sólido y con suficiente capacidad de acción. Por ello mismo, sus finanzas necesitan estar equilibradas y su deuda debe ser reducida y con plazos largos. Lo peor que le puede pasar a un Estado es quedar en manos de sus acreedores. Los acreedores externos son peligrosos porque en cualquier momento pueden retirar sus capitales del país, mientras que los internos, transformados en rentistas y apoyados en el sistema financiero, pueden imponer al país políticas económicas desastrosas. Eso es lo que sucede hoy en Brasil.

La última diferencia entre el viejo y el nuevo desarrollismo es el papel atribuido al Estado en la infraestructura. Ambas corrientes le reconocen un papel económico fundamental como garante del buen funcionamiento del mercado y de las condiciones generales de la acumulación de capital: educación, salud, infraestructura de transportes, comunicaciones y energía. Para el desarrollismo de los 50, el Estado jugaba un rol clave en la promoción del ahorro forzado, contribuyendo de esta forma a que los países completaran su proceso de acumulación primitiva. En aquella época también se consideraba que el Estado debía invertir en las áreas de infraestructura e industria pesada, que requerían muchos recursos para los cuales el ahorro privado no era suficiente. Para el nuevo desarrollismo, el Estado puede promover el ahorro forzado e invertir en ciertos sectores estratégicos. La diferencia es que hoy el sector privado nacional tiene los recursos y la capacidad empresarial suficientes para llevar adelante estas tareas. El nuevo desarrollismo rechaza la tesis neoliberal de que el Estado ya no tiene recursos, porque esto depende de la forma en que se administran las finanzas públicas. Pero entiende que, en aquellos sectores en que hay una competencia razonable, el Estado no debe ser inversor, sino ocuparse de garantizar la competencia. El nuevo desarrollismo, por lo tanto, concibe el mercado como una institución eficiente y capaz de coordinar el sistema económico, pero sin la fe irracional de la ortodoxia convencional.

■ Nuevo desarrollismo y ortodoxia convencional

La primera diferencia entre el nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional es que ésta es fundamentalista del mercado. El nuevo desarrollismo, en cambio, considera al mercado una institución eficiente para coordinar sistemas económicos, pero reconoce sus limitaciones. La asignación de los factores

económicos es una tarea que el mercado suele realizar adecuadamente, pero incluso en ella presenta problemas. Su capacidad para estimular la inversión y la innovación, por ejemplo, deja mucho que desear. Y, en cuanto a la distribución del ingreso, es un mecanismo definitivamente insatisfactorio. La ortodoxia convencional reconoce la fallas del mercado, pero afirma que las fallas del Estado al intentar corregirlas son peores. El nuevo desarrollismo rechaza esta visión pesimista sobre la capacidad de acción colectiva y quiere un Estado fuerte, no a expensas del mercado, sino para fortalecerlo.

Una de las bases del nuevo desarrollismo es la economía política clásica, que era esencialmente una teoría de la riqueza de las naciones (Smith) o de la acumulación del capital (Marx). Las estructuras sociales y las instituciones son, por lo tanto, fundamentales. Además, como el nuevo desarrollismo adopta una perspectiva histórica, recoge las enseñanzas institucionalistas de la escuela histórica alemana y del institucionalismo norteamericano de inicios del siglo xx⁸. Las instituciones son importantes y su reforma es una necesidad permanente ya que, en las sociedades complejas y dinámicas en que vivimos, las actividades económicas y el mercado necesitan ser constantemente reglamentados. El nuevo desarrollismo es, entonces, reformista.

La ortodoxia convencional reparó en la importancia de las instituciones solo recientemente, cuando surgió el «nuevo institucionalismo». Al contrario del institucionalismo histórico, que veía en las instituciones precapitalistas y en las distorsiones del capitalismo obstáculos al desarrollo, el nuevo institucionalismo tiene una propuesta simple: alcanza con que las instituciones garanticen la propiedad y los contratos o, más ampliamente, el buen funcionamiento de los mercados, que son los que promoverán automáticamente el desarrollo. En la jerga neoliberal –utilizada, por ejemplo, por *The Economist*– un gobierno es bueno si es reformista («reformista» significa que implementa reformas orientadas hacia el mercado). Para el nuevo desarrollismo, en cambio, un gobierno será bueno si es desarrollista, es decir, si promueve el desarrollo y la distribución del ingreso a través de políticas económicas y de reformas institucionales orientadas al mercado siempre que sea posible, pero con frecuencia para corregirlo. Para la ortodoxia convencional, las instituciones deben limitarse casi exclusivamente a las normas constitucionales. Para el nuevo desarrollismo, las políticas económicas

8. La escuela histórica alemana es la escuela de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber y, en un camino diferente, Friedrich List; la escuela institucionalista norteamericana es la de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John R. Commons.



–y, de manera más amplia, los regímenes de políticas económicas y monetarias– constituyen instituciones que deben ser permanentemente corregidas en el marco de una estrategia más general.

Muchas reformas institucionales son comunes al nuevo desarrollismo y a la ortodoxia convencional. Pero los objetivos son distintos. Tomemos por ejemplo la reforma de la gestión pública. El nuevo desarrollismo la impulsa porque quiere un Estado más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional ve en ella solo una oportunidad de reducir la carga tributaria. En otros casos el problema es de medida. El nuevo desarrollismo propicia una economía comercialmente abierta, competitiva, pero no lleva la idea al extremo y busca usar las negociaciones internacionales para obtener contrapartidas. En otros casos la diferencia es de énfasis: tanto el nuevo desarrollismo como la ortodoxia convencional defienden mercados de trabajo más flexibles, pero el primero, inspirado en las experiencias del norte de Europa, no confunde flexibilidad con falta de protección.

Otra forma de comparar al nuevo desarrollismo con la ortodoxia convencional es distinguir una estrategia de desarrollo de una estrategia que apunta a la estabilidad macroeconómica, aunque las dos estén íntimamente relacionadas. No hay desarrollo sin estabilidad, por lo que conviene comenzar comparando las políticas macroeconómicas (ver cuadro 1). Ambas apuntan a la estabilidad macroeconómica. La diferencia es que, mientras la ortodoxia convencional termina identificándola con el control de la deuda pública y de la inflación, el nuevo desarrollismo también contempla la tasa de interés (para lograr el equilibrio en el tiempo de las cuentas públicas) y el tipo de cambio (para garantizar buenas cuentas externas).

El abordaje de la ortodoxia convencional puede ser resumido de la siguiente manera: para garantizar la estabilidad macroeconómica, el país debe lograr un superávit primario que mantenga la relación deuda/PIB en un nivel aceptable para los acreedores. El Banco Central debe tener un único mandato –combatir la inflación– y dispone de un único instrumento, la tasa de interés de corto plazo. Esta tasa es esencialmente endógena, o sea, definida por el mercado. Debe ser alta para combatir la inflación. El tipo de cambio también es endógeno y su equilibrio será asegurado por el mercado. El nuevo desarrollismo, en cambio, presenta propuestas diferentes: el ajuste fiscal no busca solo el superávit primario, sino un ahorro público positivo que busca, además de la reducción del gasto corriente, la baja de la tasa de interés. El Banco Central, en acuerdo con el Ministerio de Hacienda, no tiene solo un mandato

(controlar la inflación), sino tres: controlar la inflación; mantener el tipo de cambio en un nivel compatible con la estabilidad de la balanza de pagos y el necesario estímulo a las inversiones dirigidas hacia la exportación, y considerar también el nivel del empleo. Ya no cuenta con un único instrumento –la tasa de interés–, sino con varios: la compra de reservas y, si eso no es suficiente, el establecimiento de controles de capitales para evitar un tipo de cambio valorizado. La tasa de interés puede ser un buen instrumento para combatir la inflación, pero puede ser mucho más baja de lo que supone la ortodoxia convencional.

Para el nuevo desarrollismo el tipo de cambio debe ser fluctuante, pero administrado: no existe tipo de cambio completamente libre. En los países ricos en recursos naturales, como prácticamente todos los latinoamericanos, es necesario evitar que el tipo de cambio se valore excesivamente. Para ello no debe recurrirse, como en los tiempos del viejo desarrollismo, a un impuesto disfrazado a las exportaciones de aquellos productos que generan la enfermedad holandesa. Esto se hacía a través de tarifas elevadas de importación y de subsidios a la exportación de productos manufacturados, de forma que el tipo de cambio efectivo era mayor que el tipo de cambio real recibido por los exportadores de bienes agrícolas y minerales. Hoy, en cambio, es necesario establecer de forma negociada un impuesto sobre las exportaciones de estos bienes, que garantice una producción altamente lucrativa, pero que empuje la curva de oferta hacia arriba de forma tal que deje de presionar el tipo de cambio para abajo, hacia un nivel sobrevalorado e incompatible con la industria.

Cuadro 1

Políticas macroeconómicas comparadas

Ortodoxia convencional	Nuevo desarrollismo
1. Ajuste fiscal para superávit primario	1. Ajuste fiscal para un ahorro público positivo
2. Mandato único para el Banco Central: inflación	2. Mandato triple para el Banco Central: inflación, tipo de cambio y empleo
3. Banco Central con un instrumento único: tasa de interés	3. Banco Central con dos instrumentos: tasa de interés y compra de reservas o control del ingreso de capitales
4. Tasa de interés de corto plazo endógena: alta	4. Tasa de interés de corto plazo exógena: puede ser baja
5. Tasa de cambio fluctuante y endógena	5. Tasa de cambio fluctuante, pero administrada, con neutralización de la enfermedad holandesa

Veamos ahora la comparación de las estrategias de desarrollo económico (cuadro 2). El punto de vista –no se lo puede llamar estrategia– de la ortodoxia convencional partía de la necesidad de implementar reformas institucionales que achicaran el Estado y fortalecieran el mercado, para lo cual se le atribuía al Estado un papel mínimo en las inversiones y en la política industrial y no se veía ningún papel para la Nación (un concepto ausente). No se establecían prioridades para ningún sector de la economía (el mercado lo resolverá todo) y se proponía la apertura de la cuenta de capital y la política económica con ahorro externo.

El nuevo desarrollismo, en cambio, impulsa reformas institucionales que, además de fortalecer el mercado, fortalezcan el Estado, ya que solo un Estado con un aparato eficiente y con instituciones dotadas de legitimidad puede servir de instrumento a la sociedad. Para el nuevo desarrollismo, la Nación –la sociedad nacional solidaria– es el agente fundamental del desarrollo. Para lograr este desarrollo, no alcanza con garantizar la propiedad y los contratos, sino que es necesario elaborar una estrategia nacional de desarrollo que estimule a los empresarios a invertir y priorice las exportaciones y los sectores económicos con un alto valor agregado per cápita, que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento. El nuevo desarrollismo entiende que no solo es posible, sino también necesario, crecer en base al ahorro nacional, como lo han hecho todos los países que se desarrollaron.

Cuadro 2

Estrategias de desarrollo comparadas

Ortodoxia convencional	Nuevo desarrollismo
1. Reformas para reducir el Estado y fortalecer el mercado	1. Reformas para fortalecer el Estado y el mercado
2. Papel mínimo para el Estado en la inversión y en la política industrial	2. Papel moderado para el Estado en la inversión y en la política industrial
3. Ningún papel para la Nación: basta con garantizar la propiedad y los contratos	3. Una estrategia nacional de competencia es esencial para el desarrollo
4. No hay prioridades sectoriales: el mercado lo resuelve	4. Prioridad para las exportaciones con alto valor agregado per cápita
5. Financiamiento de la inversión como ahorro externo	5. Crecimiento con inversión y ahorro interno
6. Apertura de la cuenta de capitales y ningún control del tipo de cambio	6. Control de la cuenta de capitales cuando sea necesario

■ Palabras finales

Aunque, por razones de espacio, no puedo discutir en detalle cada uno de estos ítems, el lector puede recurrir a mi libro *Macroeconomía da Estagnação*. Con estas palabras y con los dos cuadros, creo de todos modos que quedan claras no solo la crítica a la ortodoxia convencional, sino también la existencia de una alternativa nuevo-desarrollista que, además de compatible con la estabilidad macroeconómica, es la única que realmente garantiza el desarrollo económico y el *catch up* entre el mundo en desarrollo y los países más avanzados. ☐

Bibliografía

- Díaz Alejandro, Carlos: «Southern Cone Stabilization Plans» en William Cline y Sidney Weintraub (eds.): *Economic Stabilization in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos: «A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?» en *Pesquisa e Planejamento Econômico* vol. 21 Nº 1, 4/1991, pp. 3-23, versión original presentada en el XVIII Congreso de la Asociación Nacional de Posgraduados en Economía (Anpec), Brasilia, 4 de diciembre de 1990.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos: «Incompetência e Confidence Building por trás de 20 Anos de uase Estagnação da América Latina» en *Revista de Economia Política* vol. 21 Nº 1, 1-3/2001, pp. 141-166, versión original: trabajo presentado en el Centre for Brazilian Studies de la Universidad de Oxford, diciembre de 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos: *Macroeconomia da Estagnação*, Editora 34, San Pablo, 2007.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Fernando Dall'Acqua: «Populismo Econômico versus Keynes: A Reinterpretação do Déficit Público na América Latina» en L.C. Bresser-Pereira (ed.): *Populismo Econômico*, Nobel, San Pablo, 1991, pp. 191-200.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano: «Crescimento Econômico com Poupança Externa?» en *Revista de Economia Política* vol. 23 Nº 2, 4-6/2003 [2002], pp. 3-27, versión original: «Economic Growth with Foreign Savings?», trabajo presentado en el VII Taller Internacional Post Keynesiano, Kansas, 30 de junio de 2002.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano: «Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade» en *Revista de Economia Política* vol. 22 Nº 3, 7-9/2002, pp. 146-177.
- Ffrench-Davis, Ricardo: Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile, 3ª edición, J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile, 2003.
- Frenkel, Roberto: «Globalización y crisis financieras en América Latina» en *Revista de Economia Política* vol. 23 Nº 3, 7-9/2003, pp. 94-111.

¿Pueden las ONG reemplazar al Estado?

*Sociedad civil
y Estado
en América Latina*

En las últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, la sociedad civil pasó a tener un protagonismo central, en particular a partir de la lucha contra las dictaduras. En ese contexto, las ONG se transformaron en la encarnación de la sociedad civil, pasaron a expresar las demandas más variadas y fueron asociadas a los más diversos discursos políticos. Para la visión liberal, las ONG deben reemplazar parcialmente los servicios de protección social del Estado, mientras que para la izquierda son el nuevo vehículo para canalizar los reclamos de justicia tras el colapso de la alternativa socialista. El artículo afirma que, pese a su importancia, las organizaciones de la sociedad civil no podrán reemplazar al Estado-nación, que es donde se define la lucha por la distribución de la riqueza.

BERNARDO SORJ

■ La sociedad civil y la participación democrática: expectativas y realidades

La sociedad civil concita el respaldo de grupos tan diferentes como las grandes corporaciones, los gobiernos de países desarrollados, el Fondo Monetario

Bernardo Sorj: profesor de Sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro y director del Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Página *web*: <www.bernardosorj.com>.

Palabras claves: sociedad civil, Estado-nación, cosmopolitismo, América Latina.

Nota del autor: En este trabajo desarrollo algunos argumentos presentados en mis libros *A Nova Sociedade Brasileira* (Jorge Zahar, Río de Janeiro, 2000) y *La democracia inesperada* (Prometeo / Bononiae, Buenos Aires; Jorge Zahar, Río de Janeiro, 2005). Dejo sentado mi reconocimiento a Joel Edelstein, Bila Sorj y John Wilkinson por sus fructíferos comentarios a una versión anterior de este trabajo, a Miguel Darcy y a los miembros del Grupo de Trabajo sobre la Gobernabilidad Global del Instituto Fernando Henrique Cardoso, así como a diversas ONG en las cuales discutí los argumentos de este texto. No hace falta decir que las responsabilidades por los errores son exclusivamente mías.

Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Foro Social Mundial, por no mencionar el apoyo de los partidos políticos de derecha e izquierda en todo el mundo. Para algunos, la sociedad civil es un término ómnibus sin significado preciso, mientras que para otros se trata de un nuevo concepto capaz de iluminar el camino hacia un mundo mejor. A pesar de su imprecisión, que refleja, como veremos, la lucha por su apropiación por diferentes actores sociales, no podemos olvidar que está en el centro de los debates sobre la democracia y los procesos de democratización.

La sociedad civil se transformó en el símbolo de la solidaridad y el cambio social en el espacio público en el periodo de la Posguerra Fría. Debido a su fuerza evocativa y a su potencial para expresar la esperanza en un mundo mejor, la idea de la sociedad civil ejerce una amplia influencia en los ciudadanos y en el rol que se confieren a sí mismos diversos actores sociales. Más allá de esa fuerza evocativa, debemos abordar algunas interrogantes: ¿las sociedades civiles son capaces de expresar y satisfacer efectivamente las demandas de los ciudadanos? ¿Pueden desempeñar el papel de intermediario entre los individuos, los grupos sociales y las estructuras del poder político, en un contexto en el que los partidos políticos están cada vez más desvalorizados?

Por lo pronto, el concepto de sociedad civil no puede dejarse de lado con el argumento de que no cumple los requisitos básicos de la teoría social, tal como parecen sostener críticas recientes¹. La crítica teórica no puede limitarse a cuestionar los límites del carácter científico o de la capacidad explicativa del concepto de sociedad civil, sino que debe buscar comprender, en primer lugar, por qué se volvió tan importante; en segundo lugar, aclarar cómo fue objeto de apropiación por actores tan diferentes; y en tercer lugar, analizar la estructura empírica de los diferentes actores que afirman ser parte de la sociedad civil, así como su papel en la construcción del sistema político.

Para avanzar en el debate, los científicos sociales deben impulsar una indagación tanto conceptual como empírica, evitando caer en el pensamiento proyectivo (*wishful thinking*). No se trata, desde luego, de que las orientaciones morales no tengan cabida en el análisis social. Pero el siglo xx nos ha enseñado que, si queremos ser fieles a nuestros valores, debemos desconfiar de

1. Para un análisis crítico del concepto de sociedad civil, v. David Chandler (2004), Adam Seligman (1992) y Neera Chandhoke (2003).

la retórica moralista: el camino del infierno está plagado de buenas intenciones, tanto para los individuos como para las organizaciones. Al mismo tiempo, el buen ejercicio del pensamiento crítico puede ser «negativo», y de hecho algunas veces lo es. Pero, sin el optimismo y el pragmatismo de la voluntad, la razón solo produce análisis deterministas o lineales, tendientes a la parálisis y el derrotismo. Por consiguiente, necesitamos superar tanto el optimismo ingenuo como el criticismo negativo, aunque ambas inclinaciones constituyan componentes inherentes al arte de entender la realidad social.

Somos conscientes de que los sistemas clasificatorios y los conceptos sociales –la clase obrera, la religión, el campesinado, la empresa, la democracia– son precarios y no pueden separarse completamente de los significados del sentido común, ni tampoco pueden definirse claramente, es decir, de forma tal que sus contornos y sus contenidos permitan un pleno aislamiento del conjunto de los fenómenos sociales. Las realidades sociales son plásticas y cambiantes y están llenas de «ruido». Definirlas implica una dosis de arbitrariedad por parte del científico social. Así pues, lo mejor que podemos esperar es que la definición sea lo más clara e inclusiva posible.

Mi análisis asume la perspectiva de un latinoamericano. Como sociólogo, durante décadas experimenté la tendencia de nuestros países a ser colonizados por los teóricos de los países avanzados, sin duda bien intencionados pero inclinados a no contemplar las diferentes realidades locales, por no mencionar su ceguera ante las relaciones de fuerza que pautan la producción de conocimiento y las prácticas de vasallaje intelectual fundadas en las relaciones Norte-Sur. Pero, además, la principal razón para asumir una perspectiva contextualizada es que la teoría política no puede aislarse de las sociedades en que es producida.

■ El prestigio de la sociedad civil y el desencanto con el Estado

Después de un siglo en estado latente, la sociedad civil se volvió un concepto de moda debido a la lucha contra los regímenes militares autoritarios en América Latina y contra los regímenes comunistas totalitarios en Europa oriental. En tales contextos, la sociedad civil representaba a un conjunto extremadamente heterogéneo de actores unificados por el objetivo común de la lucha por la democratización. Al cumplirse ese objetivo, todo hacía pensar que la sociedad civil estaba condenada a resultar un fenómeno de corta duración. Pero, lejos de eso, se convirtió en un concepto

central de la vida política de las sociedades, tanto desarrolladas como en desarrollo. ¿Qué fue lo que ocurrió?

El papel central de la sociedad civil en las sociedades capitalistas democráticas contemporáneas expresa una doble dinámica política, por un lado, a partir de la crítica al Estado de bienestar realizada por la derecha y, por otro, a raíz de la crisis de la izquierda provocada por la caída del comunismo. La crítica de la derecha estuvo presidida por un ataque contra la creciente expansión del costo del Estado y las políticas de bienestar, acusadas de incentivar el desempleo, fomentar las familias monoparentales, devaluar la cultura emprendedora y acotar la autonomía individual. Este pensamiento trajo aparejada la idea de un retorno a las asociaciones civiles basadas en la solidaridad (la familia, las organizaciones locales, la Iglesia o la filantropía). Mientras que en la tradición británica esto derivó en una reactivación del pensamiento liberal clásico, en Estados Unidos fue teorizado como un retorno a la democracia tocquevilliana, basada en un asociacionismo local, en la fuerza de los valores cívicos y en la participación ciudadana². Esta tendencia teórica terminó mezclándose con el comunitarismo y con conceptos mucho más difundidos, aunque de dudosa precisión, como «capital social» y «confianza», ligados a una pluralidad de orientaciones políticas.

En la izquierda, el descubrimiento de la sociedad civil estuvo motivado por el abandono de la esperanza en la clase obrera y en el socialismo, aunque también remite a una postura crítica hacia el Estado de bienestar, a su burocratización y a su invasión de la vida social creativa³. Desde esta perspectiva, la sociedad civil se convirtió en un medio de lucha contra las tendencias opresoras del mercado y del Estado y fue vista también como un factor de creación de espacios autónomos de libre comunicación.

El papel central de la sociedad civil en las sociedades capitalistas democráticas contemporáneas expresa una doble dinámica política, por un lado, a partir de la crítica al Estado de bienestar realizada por la derecha y, por otro, a raíz de la crisis de la izquierda provocada por la caída del comunismo ■

2. Para una obra pionera en el marco de este tipo de pensamiento, v. Peter Berger, John Neuhaus y Michael Novak (1996).

3. En esta vertiente, Jürgen Habermas (1989) tiene una importancia central dada su crítica de izquierda a la tendencia del Estado de bienestar a colonizar la vida social. V. también Pierre Rosenvall (1984, 1995) y Anthony Giddens (2000).

Esas dos ideas bien distintas de la sociedad civil se confunden en la vida práctica y en los medios de comunicación y de hecho contienen, más allá de sus diferentes orígenes, algunas convergencias reales. Ambas son síntomas –o intentos de solución– de la crisis de representación de las democracias contemporáneas, en las que los partidos políticos han perdido su capacidad de convocatoria y de generación de visiones innovadoras para la sociedad y se han orientado hacia el centro, mientras que los programas partidarios, tanto de derecha como de izquierda, coinciden esencialmente y solo son capaces de mostrar pequeñas diferencias.

Cuando las reformas inspiradas en el Consenso de Washington dejaron de producir los resultados esperados y comenzó a sentirse la falta de nuevas ideas para transformar las instituciones sociales, la sociedad civil cubrió ese espacio ■

Cuando las reformas inspiradas en el Consenso de Washington dejaron de producir los resultados esperados y comenzó a sentirse la falta de nuevas ideas para transformar las instituciones sociales, la sociedad civil cubrió ese espacio. Era un concepto maleable, preservado de interferencia política y susceptible de recabar el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda. El consenso en torno de la sociedad civil como una esfera capaz de producir un cortocircuito en las instituciones estatales (vistas como fuente de corrupción y de ineficiencia) la hizo atractiva para las instituciones internacionales: el Banco Mundial, el FMI y el sistema de las Naciones Unidas, que pasó a ver a las ONG como aliadas en la elaboración de una agenda transnacional destinada a romper el monopolio de los Estados-nación.

La sociedad civil fue revalorizada, entonces, por ideologías y actores internacionales muy diferentes, aunque esto no significa que las organizaciones de la sociedad civil reflejen automáticamente a los diversos actores sociales que las impulsan. Al contrario, ellas constituyen un subsistema relativamente autónomo, cuya dinámica práctica no se ajusta ni al deseo de los pensadores de derecha, según los cuales estas asociaciones favorecerían la disminución del papel solidario del Estado, ni al modelo de izquierda de un espacio radicalmente separado del mercado y del Estado.

■ Sociedad civil y sistema político

La bibliografía sobre la sociedad civil le otorga un sentido mixto al concepto: a veces se refiere a ella como una arena donde los actores se presentan,

y a veces alude a los propios actores. Como arena, no se advierte ningún argumento que justifique reemplazar el concepto ya bien establecido de espacio público. El concepto de espacio público no se refiere a un actor, sino a la posibilidad de constitución de actores e incluye a todos los que, basados en la libertad de expresión y de asociación, se envuelven, sin imposición externa, en debates y actividades orientadas a valores que afectan la percepción –o la realidad– que los miembros de la sociedad tienen de sí mismos. La forma del espacio público y de sus actores depende de las actividades de estos últimos, de su capacidad para crear nuevas formas de expresión, de asociación y de vida institucional.

El espacio público remite a la libertad de organización y comunicación. Pero la organización y la comunicación en una sociedad capitalista democrática dependen de la capacidad de movilizar recursos (humanos y materiales) susceptibles de influenciar la percepción que la sociedad tiene de sí misma. La idea de un espacio público en el que las personas se organizan y comunican independientemente de los recursos materiales y de los intereses individuales es una visión idealista abrazada por autores tan diversos como Hannah Arendt y Jürgen Habermas⁴. El desafío de las sociedades democráticas consiste en reconocer la realidad del poder en la esfera pública y asegurar nuevas formas de participación de los ciudadanos, tendientes a evitar que cualquier actor, ya sea corporación, organización estatal, grupo religioso u ONG, disponga de un excesivo poder que le permita imponer un determinado punto de vista al conjunto de la sociedad.

En regímenes democráticos, la sociedad civil no puede ser diferenciada del espacio público, por lo que nos resta utilizar este concepto para identificar a un conjunto de *actores* de la esfera pública. ¿Qué actores son éstos? No hay una definición *a priori*, fuera del ámbito de la lucha política y cultural, sobre quién debe ser definido como parte de la sociedad civil y quién no. La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e

4. V. por ejemplo, la obra de Jean Cohen y Andrew Arato (1992), fuertemente informada por la teoría de Habermas: «Los actores de la sociedad política y económica están directamente involucrados con el poder estatal y con la producción económica, que procuran controlar y administrar. No pueden permitirse subordinar criterios estratégicos e instrumentales a los padrones de integración normativa y comunicación abierta, característicos de la sociedad civil». En publicaciones posteriores, Arato (1995) matizó su argumento.

La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e imposición de un significado propio para el concepto ■

imposición de un significado propio para el concepto. El único actor que puede ser plausiblemente excluido es el Estado, que controla los recursos y el poder legal delegado por los ciudadanos, lo que le permite retirarse del debate público e imponer sus decisiones a la sociedad como un todo. Cualquier ciudadano individual o cualquier grupo comprometido con la esfera pública, desde un club deportivo hasta un sindicato, es un actor potencial de la sociedad civil.

La cuestión de si debemos excluir a las empresas privadas y a los partidos políticos de la sociedad civil es un problema operacional. Una empresa privada que se presenta públicamente con un mensaje del tipo «nosotros generamos empleos» o «la libre empresa produce crecimiento económico» forma parte de la sociedad civil. Por lo mismo, dada su búsqueda del bien público, no se justifica la exclusión de los partidos políticos como actores centrales de la sociedad civil. Quizás, en algunos casos, ellos pueden ser excluidos, para fines analíticos, a fin de dejar solo a aquellos actores que no están en el gobierno o buscan acceder a él. Pero esto no debe opacar la importancia de la relación de la sociedad civil con los partidos políticos, los legisladores y otros actores del sistema político. Finalmente, los medios de comunicación tienen un lugar ambiguo, aunque fundamental. Si bien son empresas privadas, también constituyen la voz a través de la cual la sociedad civil puede expresarse. Son de hecho su principal espejo, aunque distorsionado por los intereses de quienes los controlan.

La importancia de disponer de una definición abierta de la sociedad civil consiste en que de otra manera estaríamos sujetos a una discusión normativa sobre quién debe o quién no debe ser incluido en ella. Solo manteniendo abierto el concepto a la diversidad de significados se puede hacer un análisis no partidista de su significado dinámico y de los diferentes modos en que los actores sociales pueden apropiarse de él. Esto implica que el análisis no debe estar basado en definiciones deductivas *a priori*. Las sociedades civiles no son fenómenos predeterminados: ellas son, en definitiva, lo que los actores sociales hacen de ellas.

■ Las ONG: principal novedad de las sociedades civiles contemporáneas

Como ya indicamos, el ascenso de la sociedad civil en las últimas décadas está relacionado con la crisis de la utopía socialista secular y sus vectores

principales, los sindicatos y los partidos políticos, por un lado, y con el avance del neoliberalismo, por otro. El desencanto con el Estado como principal agente de cambio social, unido al papel central de los medios de comunicación, sin olvidar el individualismo creciente, la fragmentación social y el ascenso del discurso de los derechos humanos o de las identidades grupales, crearon las condiciones para que las ONG, a partir de los 70, comenzaran a expandirse de manera exponencial. Pero el crecimiento de esta *nueva forma política* de expresión de la solidaridad no habría sido posible sin una cantidad significativa de recursos de la cooperación internacional europea, de fundaciones estadounidenses del sistema de la Naciones Unidas y de los Estados nacionales, incluyendo, en los países avanzados, contribuciones voluntarias de los ciudadanos.

¿Qué son las ONG? Las asociaciones de la sociedad civil (clubes culturales y deportivos, organizaciones profesionales y científicas, grupos masónicos, instituciones filantrópicas, iglesias, sindicatos, etc.) existieron a lo largo del siglo XX. Dichas organizaciones representaron directamente (o al menos se esperaba que representarían) a públicos determinados. Las ONG contemporáneas, en cambio, afirman su legitimidad en base a la fuerza moral de sus argumentos y no por su representatividad. Se trata entonces de algo nuevo, de un conjunto de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandato de las personas que dicen representar.

Las organizaciones filantrópicas tradicionales también se caracterizaron por no representar a su público, pero nunca afirmaron ser la voz de su clientela. La Iglesia, por su parte, se basa en la creencia de que su mandato proviene de Dios. Y los partidos revolucionarios se veían a sí mismos como la vanguardia con que la clase obrera terminaría identificándose. Más aún, las precursoras de las ONG contemporáneas, como la Cruz Roja, la Action Aid y la Oxfam, aunque motivadas por fuertes valores morales humanitarios, no pretendían, en su origen, expresar las opiniones de las personas que atendían, sino solo socorrerlas.

En ese sentido, las ONG constituyen una real revolución en el dominio de la representación política. Sus precursores son las organizaciones y las personas que lucharon contra la esclavitud o, más tarde, por los derechos de los consumidores. Pero, aun con estos antecedentes, durante el siglo XX la representación de las causas públicas y el debate en el espacio público fue canalizado principalmente por los sindicatos y los partidos políticos, es decir por organizaciones representativas.

Las ONG, este nuevo fenómeno de representación sin delegación –o mejor dicho, de autodelegación sin representación–, permiten canalizar las energías

Las ONG, este nuevo fenómeno de representación sin delegación, permiten canalizar las energías creativas de los activistas sociales hacia nuevas formas de organización separadas del público que pretenden representar ■

creativas de los activistas sociales hacia nuevas formas de organización separadas del público que pretenden representar o, al menos, sin establecer un vínculo muy claro con ese público. El caso más obvio son las ONG de los países desarrollados dirigidas a apoyar a grupos y causas sociales de los países en desarrollo.

Al no contar con el apoyo directo de la comunidad que afirman representar, las ONG dependen de recursos externos. Al contrario que la mayoría de las organiza-

ciones tradicionales, en general basadas en el trabajo voluntario, las ONG son dirigidas por equipos profesionales y constituyen una importante fuente de empleo. Carecen de una base social estable y homogénea que pueda ejercer presión política por medio de la movilización directa y, por lo tanto, tienden a promover sus agendas a través de los medios de comunicación.

Las ONG son el reflejo de una historia en desarrollo y no una realidad consolidada. Sus formas organizacionales, sus ideologías y su papel político están en constante movimiento. Las ONG crecen exponencialmente, tanto en número como en las cuestiones de las que se ocupan. También difieren entre sí en otros aspectos, como el origen, el tipo de *staff*, el tamaño y las actividades que realizan. Esta enorme variedad permite establecer innumerables tipologías. Ahora bien, desde una perspectiva sociológica, ninguna de ellas es *a priori* más relevante que las otras.

Una diferencia importante son las fuentes de financiamiento. Mientras que la mayoría de las ONG de los países desarrollados recibe una parte importante de su financiamiento de contribuciones voluntarias, la dependencia del financiamiento externo se ha vuelto hoy una cuestión central para la mayoría de las ONG de los países en desarrollo. Las ONG son, de hecho, un vehículo importante a través del cual se canaliza la cooperación internacional. Pero ese financiamiento impone restricciones. El mundo de las ONG solo puede ser entendido como parte de una cadena más amplia en la que los proveedores de fondos juegan un rol fundamental. Los donantes operan, directa o indirectamente, como un actor central en la elaboración de las agendas de las ONG. Si bien éstas disponen de capacidad para influenciar a sus donantes, la lucha por la supervivencia las lleva a adaptarse a las agendas de quienes aportan los fondos.

En América Latina, a partir de fines de los 60, el universo de las ONG fue diversificándose. Habiendo sido creadas a partir de apoyos externos, su principal objetivo era participar en la resistencia contra los regímenes autoritarios. En décadas recientes, la importancia relativa del financiamiento europeo para las ONG latinoamericanas disminuyó, concentrándose cada vez más en África y en Europa Oriental, mientras que han aumentado las fuentes de financiamiento público local. En varios países, como en Brasil, también aumentó el apoyo del sector empresarial que, influido por el discurso de la empresa socialmente responsable, se involucró más en proyectos sociales. Otro respaldo financiero importante es el de los Estados nacionales, que constituye una bendición ambigua, por así decirlo, debido a su tendencia al retraso de sus pagos o a cancelarlos con los cambios gubernamentales. De ese modo, la búsqueda de financiamiento del Estado o del sector privado acentuó la crisis de identidad de las ONG ante las críticas de que funcionan como un instrumento al servicio del gobierno o del marketing de las empresas privadas.

■ Cosmopolitismo o Estado-nación

El concepto de sociedad civil global generalmente está basado en un *cosmopolitismo metodológico* (contrapuesto al *nacionalismo metodológico*), que considera los procesos sociales más allá del molde de los Estados nacionales⁵. Según esta visión, la antigua perspectiva tenía la debilidad de circunscribir los procesos sociales a los límites de las realidades nacionales, viendo al Estado como un fenómeno natural y como el actor principal en la esfera internacional. El error opuesto, en el que cae el cosmopolitismo metodológico, consiste en subrayar la existencia de una entidad global abstraída de las condiciones nacionales.

De todos modos, sin llegar a sobreestimar la acción de los actores no estatales en la arena internacional, hay que tener en cuenta la crítica a la escuela realista de las relaciones internacionales (que centraba el análisis en los intereses soberanos de cada Estado-nación), así como el papel cada vez mayor de los actores internacionales frente al campo de acción reducido de los Estados nacionales. Las comunidades de activistas transnacionales –no solo las ONG, sino también los grupos religiosos, las diásporas, las comunidades científicas– juegan un rol importante en la formación de la política internacional⁶.

5. Para una crítica del abordaje constructivista, puede acudir a David Chandler (2004, cap. 7).

6. Se podrá quizás argumentar, como lo hace Chandler, que algunos de los actores alternativos no apoyan agendas contrarias a las de sus Estados nacionales, pero sus agendas internacionales son respaldadas por los gobiernos nacionales como parte de su autolegitimación interna.

Muchos de estos actores internacionales se remontan al comienzo de los tiempos modernos.

Los actores concretos encasillados bajo el rótulo de «sociedad civil global» tienen un papel importante en la política mundial, aunque generalmente no es decisivo y no asume la forma idealizada que supone la existencia de un actor

El énfasis en una perspectiva global nos puede cegar frente al papel central que el Estado-nación sigue teniendo como el lugar por excelencia de la distribución de la riqueza y de las oportunidades de vida ■

cosmopolita universalista y de una opinión pública global no atravesada por las diferencias de poder nacional. En definitiva, el énfasis en una perspectiva global nos puede cegar frente al papel central que el Estado-nación sigue teniendo como el lugar por excelencia de la distribución de la riqueza y de las oportunidades de vida. Tal vez el mundo debería ser diferente, pero mientras no disminuya la importancia del Estado-nación en la distribución de la riqueza, la lucha por el cambio social continúa concentrada en la mejora

de la situación de los países más pobres y de los pobres dentro de cada país. El concepto de sociedad civil global supone que las realidades nacionales de poder desigual y los sesgos culturales no alcanzan a los actores de esta nueva arena. Pero los hechos son otros. Los supuestos miembros de la sociedad civil global nutren sus valores cosmopolitas de sus realidades culturales nacionales, al tiempo que financian sus actividades con recursos públicos y privados de sus países, lo cual determina el alcance y los contenidos de su acción.

Las llamadas ONG internacionales, es decir, las organizaciones que defienden causas más allá de sus fronteras nacionales sin mandato de las personas que afirman defender, tienen una genealogía compleja dentro de las organizaciones y movimientos humanitarios surgidos en el siglo XIX. Tras la lucha contra la esclavitud de fines del siglo XVIII y la creación de la Cruz Roja en el siglo XIX, en el siglo XX surgieron algunas organizaciones dirigidas a mitigar los efectos de la guerra o de las crisis humanitarias, como Save the Children y Oxfam, seguidas luego de la Segunda Guerra Mundial por Care, Christian Aid, Caritas y World Vision.

Pero fue en las últimas décadas del siglo XX cuando las ONG internacionales comenzaron a multiplicarse y a volverse actores políticos relevantes en la lucha por dirigir las agendas globalizadas. Muchas ONG humanitarias, como

Oxfam, fueron transformándose, inscribiéndose en el enfrentamiento político internacional acerca de los modos de reducir la pobreza e impulsar el desarrollo, mientras que las nuevas ONG, como Greenpeace o Human Rights Watch, fueron abordando nuevos asuntos, relacionados con el ambiente, la ayuda humanitaria o los derechos humanos.

Los cuarteles generales nacionales (o multinacionales) de la mayoría de las ONG internacionales están en los países desarrollados, donde obtienen la mayor parte de sus recursos financieros y a los que pertenecen buena parte de sus asociados. Las agendas de las ONG situadas en el Norte expresan las prioridades de sus propias sociedades. La diferencia es que la mayoría de las ONG del Sur dependen de un apoyo que viene de afuera de sus países. No se trata, por consiguiente, de una red de iguales, sino de un mundo de ONG fundado en una estructura asimétrica de poder. Las ONG del Norte, aun las más pequeñas, están en condiciones de actuar internacionalmente, mientras que en general las principales ONG del Sur obtienen respaldos solo para actuar en el ámbito nacional⁷.

Si la idealización de la sociedad civil global conduce a la imagen de un mundo unificado por actores con una visión común, capaces de trascender los intereses y las realidades culturales nacionales, la realidad es bien diferente: los intereses y la cultura nacionales o regionales forman parte constitutiva de las ONG. En definitiva, mientras las ONG del Norte son capaces de establecer y de difundir agendas globales, sus equivalentes del Tercer Mundo en su gran mayoría carecen de ese poder⁸.

■ Conclusión: sociedad civil y Estado en América Latina

La afirmación de que las ONG de América Latina pasaron a ser un sustituto del Estado y de sus políticas sociales es insostenible, pues su capacidad de distribuir bienes públicos o sociales es extremadamente limitada. Cuanto más fuerte es la economía del país, más se confirma este aserto. En Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y México, por citar solo las economías más fuertes del continente, no es razonable sostener que las ONG estén en condiciones de sustituir las políticas estatales. En el mejor de los casos, ellas son

7. En ese sentido, el mapa mundial presentado en Mary Kaldor et al. (2003) muestra que la sociedad civil global, en la medida en que está principalmente animada por los países avanzados, refleja el sesgo de la relación Norte-Sur: los principales criterios para estimar la densidad de la sociedad civil global remiten a la existencia de ONG internacionales (Anheier/Katz).

8. Una de las pocas innovaciones locales registradas en la agenda internacional tal vez sea la de los llamados «bancos del pueblo», destinados a realizar préstamos a microempresarios o a microproductores.

contratadas por los gobiernos para implementar servicios locales. El impacto que ellas tienen es un tema que, por cierto, exige investigaciones más precisas.

En definitiva, en América Latina el desafío para la práctica y la imaginación política no es la posibilidad de que las ONG sustituyan al Estado, sino la forma de aumentar su capacidad para transformarse en *partenaires* autónomas del Estado, para que suministren proyectos innovadores capaces de ser formulados como políticas sociales y tener una relación más productiva, tanto con el sistema político como con los movimientos sociales.

Finalmente, retomemos el concepto de Erik Reinert (2005) de «colonialismo de bienestar», que subraya el hecho de que la ayuda internacional actúa solamente sobre los síntomas de la pobreza y tiende a mantener un modelo económico favorable al *statu quo*. Este planteo es un poderoso recordatorio de que, más allá de la discusión en torno de las políticas sociales más eficaces y a las acciones solidarias de la sociedad civil, los países en desarrollo necesitan desplegar sus propias agendas de desarrollo, absorbiendo tecnologías, canalizando recursos empresariales y empleando materiales locales, de acuerdo con su posición relativa en el sistema internacional.

Las sociedades civiles, y en particular las ONG, no escapan a la influencia de las desigualdades basadas en las diferencias de poder económico, social, político y cultural, las cuales vician el funcionamiento de la democracia en todo el mundo ■

En un contexto en el que las relaciones sociales y los valores son cada vez más plásticos e individualizados, en el que las viejas ideologías políticas y sus clásicos vectores –sindicatos y partidos políticos– están desorganizados, la idea de la sociedad civil se ha vuelto una referencia para todos aquellos que buscan un lugar para expresar sus ansias de mejorar el mundo. Sin embargo, por lo general, las sociedades civiles, y en particular las ONG, no escapan a la influencia de las desigualdades basadas en las diferencias de poder

económico, social, político y cultural, las cuales vician el funcionamiento de la democracia en todo el mundo.

Las generalizaciones apresuradas sobre el proceso de globalización y una eventual sociedad civil global tienden a subestimar el papel central del Estado-nación y de las sociedades nacionales en la formación de las identidades culturales y en la creación o distribución de la riqueza. Obviamente, no

pretendo disminuir el impacto efectivo de los procesos de globalización, sino afirmar que la construcción democrática está asociada a la construcción del Estado y la Nación y a la afirmación de un sentimiento de pertenencia a un pueblo o a un destino común. Lo cual remite a una creación de vínculos afectivos entre las personas y los gobiernos, junto con la emergencia de líderes políticos capaces de responder a las más urgentes demandas materiales y de producir un discurso simbólico con el que pueda identificarse la mayoría de la población.

Las narrativas colectivas o la voluntad política no pueden fundarse en principios abstractos (alimento fundamental, si lo hay, de los intelectuales de clase media), sino que precisan arraigarse en una historia y en experiencias comunes. Hasta el momento, las narrativas colectivas y la voluntad política en América Latina solo tienen sentido, al menos para la gran mayoría de las personas, dentro de un marco territorial determinado. Por consiguiente, la democracia no puede sostenerse mediante una narrativa basada en mensajes universales, sino en un proceso complejo de participación social, pautado por la creación de instituciones responsables⁹, por un desarrollo económico sostenible y por la redistribución de la riqueza.

Más allá de que las agendas nacionales deban dar cuenta de los desafíos de la globalización, lo cierto es que las agendas de la globalización no están en condiciones de operar mecánicamente como proyectos nacionales. En la mayoría de los países en desarrollo, tales proyectos suponen una redistribución efectiva de la riqueza, la reconstrucción del sistema político con la invención de nuevas formas de participación político-partidaria que fortalezcan las instituciones representativas. La incapacidad de los sistemas políticos para dar cuenta de las expectativas de la población y de las demandas por derechos sociales puede crear frustraciones y favorecer la acción de líderes demagógicos. El divorcio entre los productores de demanda (la sociedad civil) y los generadores de resultados (los partidos y el gobierno) constituye una fuente de deslegitimación de la democracia representativa. Por lo tanto, una mejor articulación entre esos dos subsistemas constituye una cuestión estratégica fundamental para fortalecer la democracia.

Las ONG están impregnadas de la realidad política local. Su papel en los regímenes democráticos depende del nivel de democratización de la sociedad y de su sistema político. Cuanto menos democrática sea una sociedad, más

9. Ver Guillermo O'Donnell (1999).

posibilidades hay de que se aislen del sistema político y de las instituciones nacionales, lo que incluso puede convertirlas, en ciertos casos, en instrumentos de tendencias autoritarias. ☒

Bibliografía

- Anheier, Helmut y Hagai Katz: «Mapping Global Civil Society» en Kaldor, Mary et al. (eds.): *Global Civil Society 2003*, The Center for the Study of Global Governance, Oxford University Press, Oxford, 2003, disponible en <www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm>.
- Arato, Andrew: «Ascensão, Declínio e Reconstrução do Conceito de Sociedade Civil: Orientações Para Novas Pesquisas» en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* año 10 Nº 27, 2/1995, Anpocs, San Pablo.
- Berger, Peter, Richard Neuhaus y Michael Novak (eds.): *To Empower People*, American Enterprise Institute Press, Washington, D.C., 1996.
- Chandhoke, Neera: *The Conceits of Civil Society*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Chandler, David: *Constructing Global Civil Society*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2004.
- Cohen, Jean y Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge, 1992.
- Eade, Deborah (ed.): *Development, NGOs, and Civil Society*, Development in Practice Readers, Book Series 2000, Oxfam, Oxford, 2000, disponible en <www.developmentinpractice.org/readers/ngos/about.htm>.
- Giddens, Anthony: *The Third Way and its Critics*, Polity Press, Cambridge, 2000. [Hay edición en español: *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, Madrid, 2001.]
- Greenhill, Romilly, Patrick Watt et al.: *Real Aid: An Agenda for Making Aid Work. Report 2005*, ActionAid International, Johannesburg, 2005, en <www.un-ngls.org/cso/cso9/real-aid.pdf>.
- Guilhot, Nicolas: *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*, Columbia University Press, Nueva York, 2005.
- Habermas, Jürgen: *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston, 1989. [Hay edición en español: *Teoría de la acción comunicativa*, Crítica, Madrid, 1989.]
- Hefner, Robert W. (ed.): *Democratic Civility*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, 1998.
- Kaldor, Mary et al. (eds.): *Global Civil Society 2003*, The Center for the Study of Global Governance, Oxford University Press, Oxford, 2003, disponible en <www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm>.
- Kaviraj, Sudipta y Sunil Khilnani (eds.): *Civil Society: History and Possibilities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Mendelson, Sarah y John Glenn (eds.): *The Power and Limits of NGOs*, Columbia University Press, Nueva York, 2002.
- Naidoo, Kumi y Heinrich Volkhart: «Global Civil Society and the Challenges of the New Millennium: Implications for Civil Society in Africa», Civicus, 2000, en <www.civicus.org/new/media/Global%20Civil%20Society%20and%20the%20Challenges%20of%20the%20New%20Millennium.doc>.
- O'Donnell, Guillermo: *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1999. [Hay edición en español: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.]
- Oliveira, Dayse: «Civil Society and NGOs. Research Resources on Internet», Informe Nº 1, The Edelstein Center for Social Research, 11/2005, en <www.centroedelstein.org.br/bv.shtml>.
- Reinert, Erik: «Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to Prevent 'Welfare Colonialism'», trabajo preparado para la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Naciones Unidas, Nueva York, 14-15 de marzo de 2005.
- Rosenvallon, Pierre: *La crise de l'état-providence*, Seuil, París, 1984.
- Rosenvallon, Pierre: *La nouvelle question sociale*, Seuil, París, 1995.
- Seligman, Adam: *The Idea of Civil Society*, The Free Press, Nueva York, 1992.
- Sorj, Bernardo: *A Nova Sociedade Brasileira*, Jorge Zahar, Río de Janeiro, 2000.
- Sorj, Bernardo: *A Democracia Inesperada: Cidadania, Direitos Humanos e Desigualdade Social*, Jorge Zahar, Río de Janeiro, 2004. [Hay edición en español: *La democracia inesperada*, Prometeo / Bononiae, Buenos Aires, 2005.]
- Tandon, Rajesh y Ranjita Mohanty: «Civil Society and Governance: A Research Study in India», informe preliminar de síntesis, 6/2000, en <www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/india/synthesis.doc>.

Estado y política

*La lucha
por la democracia
en América Latina*

El Estado no solo es la representación jurídica de la Nación o un conjunto de estructuras administrativas sino, sobre todo, su máxima representación política. Por eso, una de sus funciones más importantes y menos estudiadas consiste en garantizar un espacio vacío de poder estatal, una zona propiamente política, que es donde se resuelven las disputas y los conflictos entre los partidos que buscan acceder al Estado. El problema es que en América Latina, históricamente, la disputa ha tenido como protagonistas a una izquierda ideológica y a una derecha económica incapaces de dialogar o confrontar entre sí. Hoy, el riesgo es que las experiencias populistas, nacionalistas y hasta militaristas que han surgido en algunos países de la región consoliden un «Estado antipolítico» que ponga en riesgo la democracia.

FERNANDO MIRES

A inicios del siglo XXI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIIE) de Londres publicaron sendos informes en los cuales se diagnosticaba un bajo nivel de desarrollo político democrático en las naciones latinoamericanas¹. Según el informe del BID, el panorama político en América Latina se caracteriza por la existencia

Fernando Mires: académico chileno y catedrático de la Universidad de Oldenburg, Alemania. Autor de libros y artículos traducidos a varios idiomas, entre los que se destacan *La rebelión permanente* (Siglo XXI, 1998), *Crítica de la razón científica* (Nueva Sociedad, Caracas, 2002) y *El islamismo. La última guerra mundial* (Lom, Santiago de Chile, 2005).

Palabras claves: política, democracia, Estado, América Latina.

1. Ver Martha L. Pinzón: «Democracia y política en América Latina» en <www.americasnet.net/Commentators/Martha_Pinzon/Pinzon02_spa.pdf>.

de «partidos políticos débiles, apatía respecto a la democracia, un sistema judicial débil, bajos niveles de interés político y bloqueo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo». A su vez, para el IIEE, «con notables excepciones, la democracia en la mayor parte de los países de América Latina no ha respondido. Por el contrario, se ha visto asociada con la corrupción, la delincuencia y la violencia». Del mismo modo, para el IIEE existe una paradoja política: «Los mismos ciudadanos que hace 10 años derrocaron a los gobiernos militares y protagonizaron marchas, elecciones o plebiscitos, están desengañados por la corruptela y la inestabilidad social y económica». Más desalentadora fue la constatación del BID: solo 35% de los latinoamericanos, frente a 47% de los europeos, está satisfecho con la democracia.

■ El desencanto en la democracia

Por cierto, los informes señalan que el desarrollo democrático en la región ha sido desigual. Hay naciones como Chile, Argentina, Uruguay y México (hoy podríamos agregar Brasil) en las que se observa un proceso de consolidación democrática, tanto en lo que se refiere al enraizamiento institucional, como en el crecimiento y el desarrollo de una conciencia ciudadana. No obstante, constatan los informes, se observa también, en otros países, una recaída de la política en los más bajos niveles «populistas». Algunos años después de haber sido publicados esos informes, sería posible agregar que no solo se observa una recaída en el populismo, sino también en el ultranacionalismo, el autoritarismo e, incluso, el militarismo.

Como todos los informes, los que estamos comentando deben ser analizados con sumo cuidado. Por ejemplo: si quienes están disconformes con la democracia lo están con el gobierno democrático en vigencia, la respuesta no puede ser considerada en absoluto antidemocrática; todo lo contrario. Si se trata de una crítica a las instituciones públicas, tampoco. Si se trata de criticar la demagogia partidista, la ineficiencia del Estado, la inoperancia de algún parlamento, la venalidad de la justicia, la autonomización de «la clase política», la corrupción de los destacamentos policiales, etc., la crítica a la democracia existente y real no solo no es antidemocrática: es parte del derecho a emitir opiniones contrarias a las del gobierno. Y ése es un ejercicio político democrático. Más problemático habría sido, en verdad, que los encuestados hubieran manifestado su acuerdo absoluto con quienes ostentan los mecanismos del poder estatal.

Por lo demás, en el informe no queda muy claro si el pronunciamiento en contra del orden democrático lleva automáticamente a tomar partido por la

alternativa dictatorial. Así como democracia no significa simplemente ausencia de dictadura, una dictadura significa mucho más que ausencia de democracia.

Hay algo, empero, que sí parece claro en ambos informes: el hecho de que el establecimiento de relaciones democráticas en casi todos los países de la región no se ha traducido, salvo algunas excepciones, en una solución rápida de los problemas sociales que acucian a gran parte de la población latinoamericana. De ahí viene una de las principales razones del desencanto.

El establecimiento de relaciones democráticas en casi todos los países de la región no se ha traducido, salvo algunas excepciones, en una solución rápida de los problemas sociales ■

Pero la verdad es que dicha solución rápida no podía ocurrir. Hay ya un consenso en que el desarrollo económico nunca es sincrónico con el desarrollo político, y no existe ninguna razón para aceptar un determinismo automático que postule que, a una mayor expansión de las libertades democráticas, debe corresponder necesariamente un mayor desarrollo económico. Esa tesis «politicista» no es sino el reverso de la tesis «economicista» –muy común en el pasado reciente– que postulaba que la democracia política debería resultar no solo del desarrollo sino, sobre todo, del crecimiento económico. Esa tesis, como es sabido, fue convertida en doctrina por las dictaduras militares de los años 70 y 80, aunque, en diversas formas, fue compartida por las derechas económicas y por las izquierdas ideológicas, particularmente las de inspiración marxista-leninista. Para estas últimas, la democracia siempre fue un subproducto superestructural del desarrollo de las fuerzas productivas.

En cierto modo, el «economicismo» sigue siendo una impronta ideológica, no solo de las elites políticas, sino de una gran parte de las elites intelectuales de la región. En muchas ocasiones el precario desarrollo económico es esgrimido como «causa» de la insuficiencia democrática.

■ La crisis del Estado político

Es innegable que las expectativas respecto a un mejoramiento radical de las condiciones de vida deben dirigirse, en primer lugar, al Estado; muchos ciudadanos esperan, y con razón, que las instituciones públicas atiendan sus demandas. Para muchos ciudadanos, el Estado es una especie de «súper empresario»;

junto al voto van ligadas múltiples esperanzas que nunca ningún gobierno logrará atender en su totalidad. En ese sentido, los gobernantes son víctimas de sus propias promesas electorales y de la sobrevaloración de los mecanismos políticos en la gestión económica. Así se explica que, en estas condiciones, la hora del desencanto con la política no tarde en llegar.

Son muy pocos los gobernantes latinoamericanos que logran conservar su nivel de popularidad en un plazo superior a tres años. Ese desencanto puede traducirse no solo en una *crisis política*, sino, lo que es mucho peor, en una *crisis de la política*. Si ese momento ha llegado, no tardarán en darse a conocer los caudillos encendidos y los militares mesiánicos, o ambos a la vez. En algunos países del continente ya han aparecido.

Es imposible, por supuesto, negar que todo Estado, aun hoy, en los llamados tiempos de la globalización, cuando se supone que los Estados nacionales han perdido gran parte de sus atribuciones en la gestión económica (lo que no siempre es verificable), dispone de diversos mecanismos para canalizar inversiones, distribuir ingresos y limitar las áreas de propiedad privada y pública. Pero, por muy grandes que sean las atribuciones económicas de un Estado, no debemos olvidar que éste es, antes que nada, la máxima instancia de la política. El Estado no solo es la representación jurídica de la Nación, como se enseña en las escuelas de derecho, sino que es, por sobre todo, su representación política. Y la política, lo dijo Max Weber, tiene que ver con la lucha por el poder².

El Estado es así un organismo de poder, pero es a la vez la institución que en su interior cobija aquel «vacío de poder» del que hablaba Claude Lefort, vacío fundamental para la dinámica política ya que, si no existiera, la política en tanto lucha por el poder no tendría ningún sentido³.

Afirmar que el Estado no solo es un organismo de gestión económica sino el detentor institucional de su propio vacío de poder nos lleva a buscar la explicación de la baja credibilidad de la democracia en América Latina por vías que, según mi opinión, no han sido suficientemente exploradas. Una de ellas es la baja participación política de la población.

2. M. Weber: *Politik als Beruf*, Reclam, Stuttgart, p. 6. [Hay versión en español: *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.]

3. C. Lefort: *Essais sur le politique: XIX-XX siècles*, Le Seuil, París, 1986, p. 305. [Hay versión en español: *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Anthropos, Barcelona, 2004.]

Participación política no debe ser confundida con participación ciudadana. Organizar iniciativas de base, articular redes comunitarias, impulsar alguna organización no gubernamental (ONG), apoyar manifestaciones étnicas, barriales, ecológicas, incluso sindicales, son actividades ciudadanas cuya función es fijar los andamios de la llamada «sociedad civil». Contienen todas, sin duda, potenciales políticos, pero no son en sí, todavía, políticas. Solo lo son cuando alcanzan el espacio político, y esto sucede cuando encuentran su representación en entidades, instituciones o personas que trasladan sus reivindicaciones parciales a comunes denominadores que se expresan simbólicamente en la arena política. Esa arena política, situada en algún lugar intermedio entre la llamada «sociedad civil» y el Estado, es una zona de confrontaciones y conflictos, ya sea con otras representaciones políticas, ya sea –momento culminante de la política– con el propio Estado.

Por cierto, el espacio de la disputa política es una zona llena de tensiones. Los enfrentamientos políticos que ahí tienen lugar no se expresan siempre de acuerdo con los modales que se adquieren en un colegio para señoritas. La idea de Jürgen Habermas de que la política debe surgir de actores que realizan su intercomunicación discursiva en un campo plenamente institucionalizado es muy bella y deseable, pero bastante irreal⁴.

No obstante, esa zona tumultuosa, tensa, conflictiva e incluso bochornosa es la que con su simple existencia garantiza que la democracia no quede reducida a su pura institucionalidad e involucre de modo dinámico a vastos sectores de la ciudadanía en el proceso –siempre inconcluso– que implica la propia construcción de la democracia. De ese modo, el Estado debe cumplir, con relación a esa zona, un doble trabajo. Por una parte, debe evitar clausurar los vacíos de poder estatal, que son los imanes que ejercen una atracción magnética hacia las llamadas «fuerzas políticas». Por otro lado, ha de llenar esa zona con canales institucionales que permitan que los conflictos sean ordenados en estructuras políticas. En general, esos canales están constituidos por los partidos y

El espacio de la disputa política es una zona llena de tensiones. Los enfrentamientos políticos que ahí tienen lugar no se expresan siempre de acuerdo con los modales que se adquieren en un colegio para señoritas ■

4. J. Habermas: *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1996, p. 286. [Hay versión en español: *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 2004.]

los movimientos políticos, que en muchos países latinoamericanos asumen inevitablemente la forma populista de representación carismática.

Desde luego, la mejor canalización del mundo no puede evitar –sobre todo en países como los latinoamericanos, caracterizados por agudas polarizaciones sociales– que las instituciones se vean, en algunos casos, sobrepasadas por las movilizaciones políticas. Lo importante, en ese caso, no es la inundación, sino que las aguas vuelvan a su cauce. De ahí que un exceso de institucionalización de la política puede llegar a ser para la vida democrática tan contraproducente como la ausencia de instituciones sólidas. Si la actividad política está sobreinstitucionalizada, se corre el peligro de que la política sea reducida a su simple práctica administrativa o burocrática, que es en cierto modo lo que está sucediendo en algunos países europeos. Y esa práctica no tarda en reflejarse en apatía y en la consecuente disminución de la participación en las elecciones.

Para que la canalización política sea efectiva no es necesaria una institucionalidad de hierro. Es suficiente que los coparticipantes de la zona política acaten normas básicas del derecho. Como escribió Michael Ignatieff:

Con el derecho no está asegurado el respeto, y en ningún caso, el honor, sino la obligación de confrontarse argumentativamente con otros seres humanos. La condición mínima para que tenga lugar esa confrontación no es el respeto incondicional, sino únicamente la tolerancia negativa, es decir, la disposición a compartir el mismo espacio y escuchar opiniones que más bien no se quisiera escuchar, a fin de encontrar compromisos que impidan que las exigencias conflictivas produzcan daños irreparables para una de las partes.⁵

**Si es cierto que hoy asistimos
a una crisis de la vida
democrática en América
Latina, las razones debemos
buscarlas en aquella zona
que se encuentra entre el
Estado y la simple participación
ciudadana: la zona de la
participación política ■**

Ahora bien, si es cierto que hoy asistimos a una crisis de la vida democrática en América Latina, las razones debemos buscarlas en aquella zona que se encuentra entre el Estado y la simple participación ciudadana: la zona de la participación política. Se trata de un espacio de lucha, pero –entiéndase bien– de un espacio de lucha política, lo que significa que deben quedar excluidos todos aquellos usos que no

5. M. Ignatieff: *Die Politik der Menschenrechte*, EVA, Berlín, p. 101.

correspondan con la política, como la violencia y la agresión personal, sea física o verbal. Al Estado, y a ninguna otra institución, le corresponde el mantenimiento de las reglas del juego político. Sin reglas no hay juego. Sin juego, no son necesarias las reglas.

De tal modo, la crisis de la democracia es siempre una crisis de la actividad política, que es la que da vida a toda democracia. Y una crisis de la actividad política no puede ser sino una crisis de los actores políticos. Con ello no me estoy refiriendo solamente, como suele hacerse, a los partidos políticos. La crisis de los partidos políticos resulta de la ausencia de ideas políticas, y los productores de ideas políticas son, entre otros, los miembros de la intelectualidad política. Sin ideas políticas la lucha política se transforma en una mera representación de grupos de intereses, con lo que la política se convierte en una actividad que lleva a cabo solo negociaciones, compromisos y transacciones. O, lo que es aún peor, se transforma en un espacio ocupado por aquello que más impide la formulación de ideas: las ideologías, entendiendo por esto sistemas totales de explicación constituidos por conceptos e ideas petrificadas que, por su simple existencia, impiden ver «lo nuevo», es decir, los acontecimientos, que son precisamente los motores que dan vida a la política.

La conversión de la política en una simple representación de intereses económicos de grupos, por un lado, y el sobreexceso ideológico, por otro, no se contraponen entre sí. Más bien son correlativos: uno tiende a reforzar al otro. Ambos se hacen presentes, y con mucha fuerza, en la política latinoamericana de nuestro tiempo. Ambos tienen que ver, por supuesto, con la ausencia de actores realmente políticos en la zona estrictamente política que debe existir en cada Nación democrática, condición necesaria para que circulen con libertad ideas y pasiones, intereses y proyectos.

■ El surgimiento del Estado antipolítico

En cualquier caso, los conflictos que entran en juego en la zona política de cada Nación democráticamente constituida deben respetar ciertas mínimas relaciones de equivalencia o, por lo menos, de correspondencia. Con ello se afirma que la política, para que sea posible, ha de ser un campo de articulaciones positivas y negativas. Las negativas son aquellas que dan sentido a las positivas, pues determinados actores políticos solo pueden unirse frente a «enemigos» comunes. A la vez, las articulaciones negativas deben ser entre sí

correspondientes, aunque sea de un modo mínimo. Me explico: liberales *versus* conservadores conforman una articulación negativa correspondiente. Demócratas *versus* republicanos, también. Y, claro, la articulación que más y mejor ha caracterizado a la política moderna, desde la Revolución Francesa hasta nuestros días: izquierda *versus* derecha.

**La articulación política
predominante en la mayoría
de los países latinoamericanos
se da entre derecha e izquierda;
qué duda cabe: ésa es
nuestra herencia jacobina ■**

Ahora bien, la articulación política predominante en la mayoría de los países latinoamericanos se da entre derecha e izquierda; qué duda cabe: ésa es nuestra herencia jacobina. Pero a la vez, y esto es lo que trataré de demostrar, ni la derecha ni la izquierda han logrado constituir una articula-

ción negativa correspondiente, lo que tiende a convertir a la política latinoamericana en una simple suma de conflictos antidualógicos, como si tuvieran lugar en un país habitado por sordos y mudos a la vez. No se trata, entiéndase bien, de que sean conflictos demasiado confrontativos. El problema es que ni siquiera son confrontativos y, por eso mismo, tampoco son conflictos. Se trata, efectivamente, de una derecha y una izquierda que ni siquiera hablan el mismo idioma, el idioma de la política. En muchos países latinoamericanos, la derecha y la izquierda, al no lograr crear una dialogicidad negativa entre sí, no conforman, en el exacto sentido del término, verdaderas entidades políticas.

La lógica de mi planteo es la siguiente: en gran parte de los países latinoamericanos no se da una verdadera confrontación política entre derecha e izquierda. Es esta ausencia de confrontación política la que impide que las iniciativas ciudadanas puedan hacer su entrada en la escena política, permaneciendo cobijadas en nichos que rara vez alcanzan a la entidad estatal. La ausencia de confrontación política entre derecha e izquierda tiene que ver, a su vez, con la constitución antipolítica, tanto de la derecha como de la izquierda, de América Latina.

En efecto, la derecha ha tendido a constituirse como derecha económica y no como derecha política. A su vez, la izquierda tiende a constituirse como izquierda ideológica y no como izquierda política. Entre una derecha económica y una izquierda ideológica no solo no hay comunicación dialógica negativa, sino que tampoco se dan relaciones de equivalencias o de mínimas correspondencias.

En algunos países europeos y en Estados Unidos tiende a primar la opinión de que, en una democracia verdadera, los partidos en disputa deben contener dentro de sí dispositivos que los puedan convertir, si el momento lo requiere, en coalicionables. Los partidos, en tanto «partes» de la democracia, pueden –y deben– unirse, si es que el campo de disputa que comparten se encuentra ante el riesgo de una amenaza común, sea interna o externa. Catástrofes naturales, catástrofes financieras, la imposibilidad de formar una mayoría gubernamental, el peligro de guerra, las acciones terroristas, etc., pueden llevar, y han llevado, a la formación de «grandes coaliciones». En América Latina, en cambio, la posibilidad de establecer grandes coaliciones no existe en casi ningún país. Esto es así porque los partidos que disputan el espacio político no se encuentran en condiciones de regular sus antagonismos de un modo político o –repito aquí la idea– no mantienen entre ellos relaciones ni de equivalencia ni de correspondencia, sean éstas positivas o negativas.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la derecha y la izquierda viven en mundos separados y en su existencia autista solo se comunican políticamente dentro de ellas mismas. La ausencia de comunicación política negativa lleva a que el espacio de la política sea inundado por diferentes agentes antipolíticos: los profetas nacionalistas, los caudillos demagógicos y, detrás de ellos, las masas alucinadas por esperanzas y redenciones que, al no encontrar canales políticos, terminan destruyendo los últimos espacios de acción política colectiva. La ausencia de una auténtica confrontación entre actores políticamente constituidos puede llevar a que el espacio político sea ocupado por confrontaciones antipolíticas que no excluyen el uso de la fuerza, el verbo agresivo y la represión estatal. Llega entonces, a través de la alianza maligna entre determinadas elites y las masas desintegradas, la hora de la desintegración de la política, que es el camino más corto para la fascistización de la política⁶. O, como dice Ernesto Laclau: «Solo podemos comenzar a entender el fascismo si lo vemos como una de las posibilidades internas a nuestras sociedades, no como algo que está afuera de toda explicación racional»⁷.

6. De acuerdo con Hannah Arendt, el germen de la formación totalitaria se encuentra en esa alianza entre las masas desintegradas y determinadas elites académicas que se sienten fascinadas por ideologías omnipotentes (como la ideología fascista o la marxista). El líder mesiánico es quien articula ambas dimensiones en las instancias estatales del poder. V. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Piper, Múnich, 1986, pp. 540-541. [Hay versión en español: *Los orígenes del totalitarismo*, varias ediciones.]

7. E. Laclau: *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, p. 310.

■ Izquierda-centro-derecha

La conformación de una zona política dinámica requiere, como ya advertimos, de la constitución política de fuerzas antagónicas, que en los países de América Latina se expresa en la existencia de una derecha y una izquierda. Y entre ambas, naturalmente, de un centro en disputa que evita que la confrontación sea demasiado frontal, así como la excesiva polarización de los antagonismos políticos. Es así como en los países donde el juego político se encuentra relativamente bien regulado, como en Chile, Uruguay o Brasil, la posibilidad de una gobernabilidad eficiente se da por medio de la inclusión del centro. En esos casos no puede haber ni un gobierno de izquierda pura ni de derecha pura, solo de centroizquierda o de centroderecha. En fin, se trata de una sintaxis política similar a la de muchos países europeos.

En América Latina, sin embargo, ese juego parece más la excepción que la regla. En muchos países de la región, resulta imposible ya que, al no haber correspondencias ni equivalencias entre derecha e izquierda, no se dan tampoco las condiciones para la constitución política de un centro. La zona política –repito la idea– está marcada por una derecha que se mueve exclusivamente en el espacio de la economía y una izquierda que lo hace casi exclusivamente en el espacio de la ideología.

En ese contexto, uno de los grandes vacíos en el mapa político latinoamericano se debe a la inexistencia de derechas auténticamente políticas, lo que se explica en buena medida porque esas derechas identificaron sus intereses con terribles dictaduras militares cuyo recuerdo todavía permanece vivo en vastos sectores de la población. El momento del olvido no llega tan rápido, y es comprensible que así sea.

Pero también hay que computar el hecho de que esas derechas han sido históricamente incapaces de darse un verdadero formato político. En Europa, por ejemplo, ser de derecha no significa solo estar a favor de cierto modelo económico, sino que alude a un conjunto de valores que constituyen una identidad que en el lenguaje político se conoce como «conservadora». Respeto a la tradición, a la familia, a las costumbres y a los usos establecidos, cercanía a la religión y una valoración simbólica de determinados signos patrios y comunitarios conforman el «tipo ideal» del «ser de derecha».

En América Latina, en cambio, la derecha no alude a ninguna comunidad identitaria de tipo cultural, sino más bien a la posesión de tierras (en el pasado)

y de empresas y bancos (en el presente). Incluso ha aparecido, en los últimos tiempos, la figura del «magnate político», aplicada a multimillonarios a quienes se les adjudica el calificativo de derechistas solo porque no son de izquierda y que se presentan como candidatos a ocupar diferentes puestos públicos, incluida la Presidencia. El caso más reciente es Ecuador.

Por supuesto, la profesión de empresario es tan digna como cualquier otra. En EEUU también es frecuente que importantes empresarios alcancen posiciones políticas. Pero las alcanzan en formato político y no en formato empresarial. Nadie podría decir, por ejemplo, que los Kennedy, pese a que provenían del mundo de los negocios, eran malos políticos. Ellos ocuparon el gobierno y el Parlamento por sus virtudes políticas y por su pertenencia a uno de los partidos históricos, y no por su condición de empresarios. Hablaban, nos guste o no, el idioma de la política.

No es ése el caso de los empresarios latinoamericanos que se embarcan en aventuras políticas. Sus promesas electorales son puramente económicas. Temas como la ampliación de las libertades públicas, la primacía del derecho y la reconstrucción de la sociedad no forman parte de su vocabulario. En el fondo imaginan, y así lo dan a entender, que cada Nación es una empresa, o, peor aún, una sociedad anónima, y que solo se necesita de un buen gerente para que la riqueza aumente a raudales.

¿Qué tiene de asombroso, entonces, que en la América Latina de los últimos tiempos las elecciones sean ganadas por la izquierda en sus más diversos tipos y matices? En muchas naciones, la derecha política prácticamente no existe si dejamos de lado las asociaciones de banqueros o empresarios que de pronto fundan algún partido *ad hoc* para controlar más de cerca al

gobierno. Y una izquierda sin una derecha, además de ser una imposibilidad geométrica, es una anomalía política. Por eso, la reconstrucción de la política en América Latina pasa necesariamente por la constitución de un eje izquierda-centro-derecha, o de cualquier otro eje similar, que regule de modo político los conflictos que se presentan en la llamada «sociedad civil». Hay que decirlo: después de tantos años de vida nacional, la dinámica de la zona política –que

Una izquierda sin una derecha, además de ser una imposibilidad geométrica, es una anomalía política. Por eso, la reconstrucción de la política en América Latina pasa necesariamente por la constitución de un eje izquierda-centro-derecha ■

es la que da forma al Estado político– ha permanecido detenida, en muchas de nuestras naciones, en una fase puramente fundacional.

■ La ideología del «imperio»

Sin embargo, el hecho de que en distintos países sea la izquierda y no la derecha la que gobierne ha sido interpretado por muchos observadores como el signo de un cambio muy profundo, incluso revolucionario, en las relaciones políticas internas, pero sobre todo hacia el exterior, de las naciones latinoamericanas. Y no se trata solo de observadores latinoamericanos. Un ejemplo es un artículo publicado en Rusia por Pyotr Romanov, muy cercano a la política internacional del gobierno de su país, cuyo título expresa en forma de pregunta un deseo oficial: «¿Se separa Sudamérica de Norteamérica?»⁸.

Para explicar la «nueva independencia» de Sudamérica con respecto a EEUU, el autor menciona los triunfos electorales que han obtenido las izquierdas en diferentes países del continente. Es decir, 17 años después del derrumbe del Muro de Berlín, algunos observadores rusos siguen pensando en los mismos términos de la Guerra Fría. Todavía imaginan –proyectando tal vez las relaciones imperiales que ha establecido Rusia con algunas naciones eurasiáticas– que los países sudamericanos se encuentran sojuzgados al yugo colonial estadounidense, que carecen de autonomía y de soberanía política en términos casi absolutos y que la sola presencia de la izquierda en los gobiernos significa una nueva era de liberación nacional de los pueblos respecto a la hegemonía del «imperio». Sin embargo, y éste es el problema: ¿no refleja este comentarista ruso en gran medida la ideología que han adoptado algunos gobiernos latinoamericanos como el cubano, el venezolano y, en parte, el boliviano y el nicaragüense?

Es imposible negar que hay muchas cuentas pendientes entre Sudamérica y EEUU, cuentas que son el saldo de una Guerra Fría que también fue trasladada hacia el interior de la política latinoamericana. Tampoco hay que negar que las relaciones comerciales entre Washington y los países de la región son asimétricas y, dado el poderío económico estadounidense, no pueden ser de otra forma. Es evidente que entre los gobiernos latinoamericanos y el estadounidense deberá abrirse alguna vez un espacio de controversias, donde se puedan dirimir políticamente muchos problemas que vienen del pasado reciente, además de otros más actuales. Pero eso no significa, de ningún modo, que

8. En *Ria Novosti*, 27/11/2006.

América Latina, por el solo hecho de ser gobernada por la izquierda, haya conquistado la independencia frente a un «imperio colonial», entre otras cosas porque siempre ha tenido esa independencia, en términos relativos durante la Guerra Fría y en términos absolutos después.

■ El retorno de la antidemocracia

La ideología antiimperialista necesita, por cierto, de un imperio. Si el imperio no se comporta como un imperio, la ideología se desploma. Por eso para los gobiernos que propagan la «guerra asimétrica en contra del imperio» (*sic*) es absolutamente necesario que EEUU sea un imperio frente al cual ellos puedan levantarse. En el fondo, lo que con ese uso ideológico se intenta es construir un significativo externo para realizar proyectos internos de poder, para lo cual se recurre a las viejas fórmulas ideológicas de la Guerra Fría.

Hay, entonces, muchas razones para pensar que el lenguaje antipolítico elegido por el actual eje formado por Cuba y Venezuela más su periferia ocasional (los países con menos estabilidad política e institucional del continente) para «enfrentar» a EEUU busca bloquear la discusión con la potencia del norte, que, paradójicamente, ha incrementado no solo la compra de petróleo, sino sus inversiones en Venezuela. De lo que se trata es de activar un recurso ideológico regresivo para fundamentar un proyecto antidemocrático de toma de poder social-militar. Y esa afirmación no es un invento del autor de estas líneas. Se confirma simplemente leyendo las afirmaciones del presidente venezolano.

La precariedad de las relaciones democráticas en América Latina, subrayada en los informes mencionados al comienzo de este artículo, ha posibilitado, en efecto, que en algunas regiones de nuestro continente se hayan incubado proyectos básicamente antidemocráticos.

La precariedad de las relaciones democráticas en América Latina ha posibilitado que en algunas regiones de nuestro continente se hayan incubado proyectos básicamente antidemocráticos ■

Aunque probablemente no será el único, el caso venezolano es hoy el más radical. Ese proyecto cuenta todavía con el apoyo ideológico de aquellas izquierdas (generalmente académicas) que nunca quisieron aceptar que la caída del Muro de Berlín no fue un episodio tectónico, sino un acontecimiento histórico-político de enorme relevancia. El proyecto apunta a la liquidación de los logros democráticos alcanzados en el continente después de la Guerra Fría

y trae consigo un peligro que se pensaba que estaba erradicado: el acceso de los militares al poder del Estado.

El militarismo en la política latinoamericana no ha desaparecido como posibilidad histórica. En muchos países sigue existiendo, aunque de modo latente. El anticomunismo en un mundo en donde no hay comunismo no es, obviamente, la ideología más apropiada para los intentos de algunos militares de retornar al poder. Para ese retorno pueden servir otras ideologías, incluso las nacionalistas y las socialistas (o ambas a la vez) y, no por último, la de la lucha imaginaria contra un imperio imaginario, cuya existencia, más ficticia que real, sirve de coartada para suprimir las libertades públicas dentro de sus propias naciones.

Podría discutirse mucho acerca de la viabilidad histórica del proyecto antidemocrático que está tomando forma desde La Habana y Caracas. Pero es indudable que existe. Y que la influencia ideológica que emana ha aumentado, sobre todo entre algunos intelectuales de «izquierda» y en sectores sociales marginados por la depredación económica del pasado reciente. ¿Cuál es la recepción que ese mensaje de destrucción democrática puede tener en otros países latinoamericanos? Todavía es una incógnita. En ese punto, los políticos del continente no tienen aún una única opinión. Para el ex-ministro mexicano Jorge Castañeda la situación es dramática y ya ha llegado el momento de librar la batalla por la democracia en América Latina⁹. Para el experimentado político venezolano Teodoro Petkoff, en cambio, el proyecto es demasiado burdo para ser exportado a democracias consistentes como la brasileña, la uruguaya o la chilena, por lo que difícilmente logre alcanzar una relevancia continental¹⁰. Pero seguramente Petkoff tendría otra opinión si Alan García no hubiese frenado en 2006, en el último segundo, las ambiciones presidenciales del nacionalista antichileno y militarista Ollanta Humala, apoyado abiertamente por Caracas. Quizás haya otros Humalas repartidos a lo largo y a lo ancho del continente. Por el momento no podemos saberlo.

Lo que sí es posible saber es que este proyecto ya ha alcanzado ciertos contornos institucionales muy definidos en Venezuela, tal como ha explicitado el propio Hugo Chávez, de un modo extraordinariamente preciso. El propósito declarado es fundar en su país un régimen personalista, de reelección indefinida, basado en un partido-Estado que, junto con un «ejército rojo», controle

9. J. Castañeda: «La batalla por América Latina» en *El País*, 06/03/2007.
10. *El Universal*, 12/5/2007, Caracas.

la totalidad del poder público mediante un sistema de articulaciones corporativas verticales (consejos comunales) organizadas desde arriba hacia abajo. Las escuelas y dependencias fabriles serán estatizadas y sus miembros sometidos a un adoctrinamiento ideológico de acuerdo con la teoría del «socialismo del siglo XXI», aún no totalmente elaborada por los intelectuales al servicio del régimen. Cabe agregar que no estoy interpretando nada: me limito a transcribir una síntesis de diversas declaraciones emitidas en los mensajes presidenciales.

Que ese proyecto pueda tener éxito, siquiera en Venezuela, una Nación que todavía cuenta con muchas reservas democráticas, puede que sea improbable. El tiempo dará las respuestas. En cualquier caso, el tema central –si las democracias de nuestras naciones son más frágiles de lo que aparentan– debería ser un motivo fundamental de reflexión, tanto política como intelectual. La reflexión cobra más importancia si se toma en cuenta la diferencia sutil entre la *lucha democrática* y la *lucha por la democracia*. Mientras la primera tiene lugar dentro de la zona política, la segunda apunta a mantener la existencia de esa zona política. Mientras en la primera tienen lugar los enfrentamientos políticos entre izquierda y derecha, la segunda atraviesa ambas dimensiones y lleva a la configuración de un nuevo desplazamiento: el de demócratas contra anti-demócratas, sean de izquierda, derecha o centro. Lo cierto es que, sin la existencia de esa zona política, nadie puede hablar realmente de democracia. Que esa zona política, en muchos países latinoamericanos, sea muy precaria, muy angosta o muy débil, es un dato que nos puede ayudar a entender las razones que llevaron a los observadores del BID y del IIEE a deducir deficiencias en el desarrollo de la conciencia democrática de los latinoamericanos.

Vivir la democracia significa correr muchos riesgos. Pero el riesgo más grande de todos es, sin dudas, perderla¹¹. ☐

11. Siempre que uno habla de democracia, surgen argumentos relativizadores. Las relativizaciones son tantas que, al final, cualquier cosa puede ser democrática y, a la vez, no serlo. Para que nadie se equivoque, aquí se entiende por democracia un orden político que consagra la absoluta independencia de poderes, cuyos representantes ejecutivos y parlamentarios son elegidos en elecciones libres y secretas, de acuerdo con la pluralidad de opiniones organizadas en diversos partidos políticos. Dicho orden está garantizado por una Constitución en donde se encuentran articulados los principios consagrados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado

A 10 años del Informe del Banco Mundial

En 1997, el Banco Mundial publicó un influyente informe en el que, tras muchos años de neoliberalismo, destacaba la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Aunque tuvieron la virtud de poner el tema en el centro del debate político y económico, las recomendaciones del Informe no dieron los resultados esperados en América Latina, donde la debilidad del Estado sigue siendo un problema grave. El artículo sostiene que el Banco Mundial cayó en una «falacia tecnocrática» al proponer una reforma centrada en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada solo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país.

CRISTINA ZURBRIGGEN

La caída del Muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y la crítica al Estado benefactor dieron paso al triunfo del capitalismo y a la consolidación del paradigma neoliberal de desarrollo. El mercado se convirtió así en el único capaz de reflejar y canalizar los diversos intereses de la sociedad, garantizar el crecimiento económico y la movilidad social. Estas ideas tuvieron un fuerte impacto en América Latina, propiciadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y las crecientes críticas al Estado intervencionista.

Cristina Zurbriggen: doctora en Ciencia Política de la Universidad Eberhard-Karls (Tubinga, Alemania). Docente e investigadora del Área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay) y profesora en la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad ORT (Uruguay).

Palabras claves: Estado, desarrollo, reforma del Estado, Banco Mundial, América Latina.

A principios de los 90, este nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado fue auspiciado por los organismos multilaterales (sobre todo por el Banco Mundial –BM– y el Fondo Monetario Internacional –FMI–) y sintetizado en el Consenso de Washington, que incluía una serie de reformas y medidas que tenían que implementar los gobiernos de la región para retomar la senda del desarrollo: disciplina fiscal, liberalización financiera y comercial, apertura total de la economía a las inversiones directas, privatización, desregulación y protección de los derechos de propiedad intelectual de las multinacionales¹.

A mediados de la década, sin embargo, se produjo una inflexión en el debate internacional. La constatación del bajo desempeño del aparato productivo latinoamericano y la «selección adversa» que este nuevo paradigma trajo consigo hicieron que se comenzara a plantear la necesidad de reconstruir el Estado y reformular su inserción en la sociedad. Los estudios de Peter Evans (1992, 1995) y del propio BM, apoyado en los aportes teóricos de su entonces vicepresidente, Joseph Stiglitz (1999), plantean la necesidad de mejorar las capacidades estatales para edificar una robusta economía de mercado, reconociendo como antecedente el milagro del Sudeste asiático.

En este contexto, el Informe del BM de 1997 titulado «El Estado en un mundo en transformación» representó un hito al plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda del desarrollo. En el inicio, el Informe formula una afirmación categórica: «Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible»².

A 10 años de la publicación de aquel documento³, se impone una reflexión sobre las recomendaciones realizadas y las reformas emprendidas en la región. El objetivo del presente artículo es revisar críticamente la agenda propuesta

1. Ver John Williamson (1990).

2. BM (1997, p. 26).

3. La elaboración del Informe generó una intensa discusión en el seno del propio organismo. Por un lado, aquellos que defendían la necesidad de una nueva generación de reformas superadora del Consenso de Washington (posición liderada por Stiglitz), que le otorgara una mayor capacidad de regulación al Estado en aquellos sectores donde el mercado no puede asegurar el desarrollo. Por otro lado, aquellos que sostenían una línea más cercana a la agenda del Consenso de Washington (Burki/Perry). Terminó imponiéndose la primera, por lo que el Informe del Banco Mundial colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del Estado y sostuvo que las reformas institucionales constituyen un elemento central para el desempeño de los países, más allá de las reformas económicas y la apertura externa. Este Informe, así como todo el proceso de reformas de segunda generación, generó más consenso que las reformas de primera generación, tanto entre los diferentes sectores de la sociedad como en el sistema político.

para la transformación estatal en América Latina y analizar las reformas emprendidas y los principales desafíos pendientes.

■ El Estado en un mundo en transformación

La experiencia internacional, los nuevos paradigmas institucionalistas⁴ y, sobre todo, el crecimiento sostenido de los países asiáticos demostraron que una economía de mercado requiere instituciones «eficaces» para optimizar su desempeño económico. El Informe del BM destaca la importancia crucial de las instituciones gubernamentales y la estabilidad política para lograr un desarrollo económico exitoso en el largo plazo y, particularmente, para el propio funcionamiento de los mercados.

Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. Así, el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso (BM, p. 4).

Para ello, se define una selección estratégica de las acciones colectivas que el Estado debe promover, junto con mayores esfuerzos para aligerar la carga que pesa sobre el sector público, mediante la participación de los individuos y las comunidades en el suministro de los bienes públicos fundamentales. En ese sentido, resulta trascendental distinguir entre lo que el Estado debe y lo que no debe hacer.

Esto se traduce en una doble estrategia. Por una parte, se destaca la necesidad de construir un Estado selectivo, centrado en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido y reducir la pobreza: el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsivas, incluida la estabilidad macroeconómica; la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; la protección de los grupos más vulnerables; la defensa del ambiente. El segundo aspecto de la estrategia definida por el BM consiste en promover un Estado «más capaz» mediante normas y controles eficaces que pongan límites a las medidas arbitrarias y que luchen contra la corrupción arraigada.

4. En los años 90, el neoinstitucionalismo recibió también un fuerte impulso en el redescubrimiento de las instituciones como conductoras de un desempeño económico de largo plazo en la literatura empírica del crecimiento económico, en oposición a las miradas centradas en el mercado como principal factor del crecimiento (North; Rodrik).



El BM recomienda aplicar una serie de transformaciones. En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones y actividades que asume y transferir el resto al mercado ■

Para llevar adelante este objetivo, el BM recomienda aplicar una serie de transformaciones. En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones y actividades que asume y transferir el resto al mercado. Al mismo tiempo, debe incrementar la participación del sector privado en actividades que hasta el momento estaban reservadas al sector público, con el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz.

A modo de complemento, se plantea la necesidad de fortalecer la capacidad estatal o institucional. El Estado debe garantizar el cumplimiento de sus propias leyes, y debe hacerlo de manera transparente, limpia y sin corrupción, con más participación de la sociedad. El camino es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado para incrementar su eficacia y su eficiencia, sustituyendo el modelo jerárquico-burocrático por un modelo denominado «nueva administración pública» (*New Public Management* –NPM–)⁵. Nueva Zelanda es, en este sentido, el ejemplo a seguir. Se hizo especial hincapié en la autonomización de los distintos servicios que presta el Estado, la competencia entre ellos, el control por parte de los consumidores o «clientes» y la contractualización de sus relaciones.

Es decir, el Informe sugiere un modelo de gestión gerencialista, por el cual el Estado tiene que dejar de ser un proveedor directo para pasar a ser un articulador, un mediador entre los actores de esa compleja matriz de provisión de servicios públicos. En este contexto, las capacidades regulatorias del Estado deben dirigirse, fundamentalmente, a promover la actividad de los mercados, para lo cual es necesario establecer reglas claras de funcionamiento y regulaciones específicas (*ad hoc*, no de corte keynesiano). Esto generará un marco adecuado en el que se moverán los actores responsables de la provisión de los servicios públicos. Las instituciones públicas, finalmente, tienen que desarrollar capacidades de diseño, evaluación y monitoreo de políticas.

5. Para un análisis más detallado de los principios de la NPM, v. Peter Aucoin (1990), Christopher Hood (1991), Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2000) y Michael Barzelay (2001).

En resumen, de acuerdo con el BM, los gobiernos deben concentrarse en las tareas públicas básicas, aquellas que ni los mercados ni la sociedad civil pueden llevar a cabo: el establecimiento de un orden jurídico necesario, el mantenimiento de un entorno eficaz de políticas macroeconómicas e instituciones financieras, la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, el suministro de una red de seguridad integral para los miembros vulnerables de la sociedad y la protección del ambiente.

■ Las recomendaciones y sus consecuencias para América Latina

El nuevo escenario internacional y las recomendaciones dominantes condujeron a que América Latina, para lograr crecimiento económico en un contexto de globalización e internacionalización, adoptara el imperativo de la competitividad como eje de la reforma estatal: la idea era fortalecer el mercado y reducir primero, para robustecer después, las capacidades estatales. En aquellos años, ambos principios fueron parte de las metas y los discursos de los presidentes latinoamericanos.

En un primer momento, durante la aplicación de las llamadas «reformas de primera generación», el énfasis estuvo puesto en el objetivo de desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía⁶. En un segundo momento, si bien se mantuvo el signo liberal de los tiempos que corrían, se planteó claramente la necesidad de reforzar la capacidad estatal y las instituciones⁷. El cuadro 1 enumera las sugerencias del Consenso de Washington y las nuevas recomendaciones.

Estas reformas provocaron dramáticos cambios en la importancia relativa del Estado, cuya esfera de acción se vio disminuida como consecuencia de la desregulación, las privatizaciones masivas y el repliegue de la inversión y el gasto público, para abrir más espacio a la actuación de los agentes privados. Sin

6. La discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía reducirse o desmantelarse para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico. En tal sentido, en los 80, los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos marcaron el inicio de un proceso de inicio y hegemonía de este nuevo paradigma. En América Latina, el modelo neoliberal tomó fuerza con los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (México, 1988), Carlos Menem (Argentina, 1989), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989) y Alberto Fujimori (Perú, 1990). Chile, cuyo ciclo de reformas se inició durante la dictadura de Augusto Pinochet, constituye el ejemplo más exitoso.

7. Ver Stephen Haggard y Robert Kaufman (1995); Moisés Naím (1995; 2000) y Shahid Burki y Guillermo Perry (1998).

Cuadro 1

Consenso de Washington y Consenso de Washington ampliado

Consenso de Washington

- Disciplina fiscal
- Reorientación de los gastos del Estado
- Reforma tributaria
- Tipo de cambio unificado y libre
- Liberalización del mercado financiero
- Liberalización del comercio
- Apertura a la inversión extranjera directa (IED)
- Privatizaciones
- Desregulación
- Fortalecimiento del derecho de propiedad

Consenso de Washington ampliado

- Gobernanza corporativa
- Lucha contra la corrupción
- Flexibilización del mercado laboral
- Acuerdos OMC
- Mantenimiento de estándares financieros
- Apertura «prudente» al capital
- No intervención en el régimen cambiario
- Banco Central independiente/objetivos inflacionarios (*inflation targeting*)
- Redes de seguridad social
- Políticas focalizadas de reducción de la pobreza (*targeted poverty reduction*)

Fuente: D. Rodrik (2006).

embargo, las reformas orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia no dieron los resultados esperados: la dispersión, la descoordinación, la ausencia de control y la falta de evaluación de la gestión pública impactaron negativamente en la calidad de las políticas públicas.

Los resultados fueron pobres. Las reformas no integraron un todo coherente de políticas que permitiera generar las condiciones mínimas para articular crecimiento económico con equidad social y estabilidad política. Entre 1990 y 2004, el crecimiento económico estuvo por debajo de las expectativas (ver cuadro 2), mientras que la inequidad en la distribución del ingreso llevó a un profundo descreimiento social hacia el Consenso de Washington. De hecho, en 2005 el ingreso promedio de la población latinoamericana⁸ se ubicaba más lejos del de los habitantes de los países industrializados y de otras economías emergentes que en 1990, al inicio de las reformas neoliberales. Su distribución en 2005 era, además, más regresiva que en las economías desarrolladas y en las de Asia oriental. La situación social en América Latina también estaba lejos de los objetivos planteados (ver cuadro 3).

8. El ingreso per cápita latinoamericano subió 0,9% anual, contra 1,8% en EEUU. En 2005 los salarios eran, en términos reales, inferiores a los de 1980.

Cuadro 2

Evolución del PIB en el mundo (en porcentaje)

Regiones	1961-2004	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004
Mundo	1,90	3,35	2,05	1,26	1,22	1,62
Países desarrollados	2,62	4,25	2,86	2,21	1,79	1,70
Sudeste asiático	5,04	1,62	5,01	5,93	6,53	6,48
América Latina	1,54	2,45	3,11	-0,28	1,32	0,81
África subsahariana	0,55	2,01	1,17	-0,73	-0,57	1,49

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators*, BM, Washington, D.C., 2006.

Cuadro 3

América Latina, indicadores sociales (1980-2004)

	PIB per cápita (U\$S PPP)	Pobreza (millones) (% de pob.)	Salario real (1995=100)	Tasa de desempleo (% fuerza de trabajo)	Población (millones)	
1980	7,302	136	40,5	102,7	7,7	343
1990	6,624	200	48,3	96,2	7,2	423
2004	7,75	216	41,7	96,8	10,3	533

Fuente: Ffrench-Davis (2005).

Nota: PIB per cápita, pobreza y población basados en cifras de Cepal para 19 países. La cifra de población excluye cárceles, hospitales y regimientos. El índice de salarios reales es un promedio (ponderado por el tamaño de la fuerza de trabajo en cada año) de índices de salarios reales calculados por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) para 12 países. La tasa de desempleo es calculada por Cepal para 24 países.

Esta situación genera interrogantes. ¿Por qué no se concretó una reforma profunda del Estado, necesaria para retomar las sendas del desarrollo? ¿Se partió de un diagnóstico equivocado? ¿Las recomendaciones no eran correctas? Aunque varios factores jugaron en el proceso, la principal hipótesis es la siguiente: las recomendaciones de reformas no pusieron el énfasis en la dimensión política, es decir, en las reglas del juego del régimen político vigente, ni tampoco en la debilidad del marco político-institucional democrático, que limitó el proceso de transformación y no contribuyó a generar reformas consistentes, coherentes y articuladas en el largo plazo.

■ **¿Racionalidad técnica o racionalidad política?**

Las concepciones predominantes de reforma del Estado, incluido el Informe del BM, partieron de una visión restringida del Estado, limitada al «aparato estatal»

e incluso a la administración pública. Esa visión restringida se encuentra en la base de las propuestas de intervención reformadora, con un eje exclusivo en las cuestiones técnico-administrativas. En consecuencia, el enfoque se centró en la dimensión instrumental, lo que hizo que la problemática de la política y del Estado se redujera a cuestiones meramente operativas o procedimentales.

De esta forma, el debate sobre los objetivos de la política y el rol del Estado se desplazó hacia la discusión acerca de los instrumentos, a cómo concretar una buena gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos. Por ejemplo, mejorar el sistema de información o los procedimientos internos de gestión. Si bien estos aspectos no dejan de ser relevantes para lograr una mejor gestión, no hay que confundir entre instrumentos o paradigmas de gestión por un lado y objetivos y estrategias de construcción y conducción política por el otro.

Se trata de una «falacia tecnocrática». Lo más relevante es cómo el Estado adquiere y ejerce su autoridad para proporcionar y gestionar los bienes y servicios públicos. La definición de los bienes públicos a producir no es neutral, sino que adquiere diferentes contenidos y tiene implicaciones variables, de acuerdo con los objetivos del desarrollo impulsados por una determinada constelación de poder. La manera en que el Estado administra sus recursos y gestiona sus políticas guarda estrecha relación con los objetivos de acción política y el entorno político-institucional.

En concreto, las recomendaciones del BM redujeron la problemática estatal y la construcción institucional a una cuestión meramente técnica. Ello tuvo consecuencias importantes. En primer lugar, el enfoque de las reformas se focalizó en la eficiencia y no tanto en la efectividad. En segundo lugar, el proceso de reforma del Estado se redujo a las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos, sin analizar quiénes eran los agentes del cambio y cuáles eran los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego. En tercer lugar, el Informe planteó la relevancia de las instituciones para el desarrollo y destacó el papel central de la reglas, ya sean formales o informales, pero no estableció de manera clara cómo las instituciones impactan en la reforma. Esto significa que no hizo hincapié en la viabilidad política como condición necesaria para la realización de un determinado paquete de reformas. Todo esto llevó a que la reforma del Estado encontrara serias dificultades en su formulación e implementación.

Para llevar adelante cualquier proceso de reforma es necesario considerar cómo influye el conjunto de instituciones que han pautado y pautan la forma de ejercer el poder y de desempeñar las funciones estatales en América Latina. Ello remite al estudio de las formas de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de utilización de los recursos públicos en el sistema político. En concreto, las reglas de juego conocidas, practicadas y aceptadas por los actores que participan del juego político.

Como primer paso en esta dirección, es necesario responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las reglas de juego político?, ¿predominan las reglas de juego democráticas? Y, de no ser así, ¿cuáles son las dominantes? Del mismo modo, importa analizar cuánto se acerca América Latina a este modelo y qué consecuencias tiene para la reforma del Estado.

■ Las reglas del juego y el cambio institucional

Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los actores estratégicos involucrados en el proceso de decisión pública y regulan la forma de procesar demandas, resolver conflictos y distribuir recursos públicos en el sistema político (rol regulativo). Asimismo, dan un marco de estabilidad, garantizando la repetición constante de determinados comportamientos de los agentes que ejercen el poder y de todas las actividades vinculadas a este último (rol normativo). Además, este conjunto de reglas constituye un elemento simbólico a partir del cual los actores interpretan el mundo que los rodea (rol cognitivo). Las instituciones formales dependen de los factores culturales, las normas y los valores de una sociedad. Por lo tanto, los poderes externos tienen serias limitaciones para transmitir a los países en desarrollo los conocimientos existentes sobre construcción y reforma institucional. Los cambios culturales requieren mucho tiempo y a corto plazo solo pueden ocurrir en microámbitos, en organizaciones concretas: organizaciones públicas, escuelas, asociaciones comunitarias, etc. (Zurbriggen).

Esto es así porque las instituciones nunca son producto de un acto de voluntad aislado, sino el resultado de un proceso complejo de construcción social que se expresa y adquiere forma en leyes, decretos o resoluciones ministeriales.

Las instituciones nunca son producto de un acto de voluntad aislado, sino el resultado de un proceso complejo de construcción social que se expresa y adquiere forma en leyes, decretos o resoluciones ministeriales ■

Por tal razón, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto. De allí que los fracasos señalados en materia de reforma administrativa muchas veces se deben a que los esfuerzos se centraron en los cambios formales –cerrar una oficina, crear una nueva, introducir un procedimiento nuevo de gestión– sin tener en consideración la dimensión política de tal reforma. Es decir, cómo los actores políticos estratégicos son capaces de articular intereses, recursos y agendas en decisiones políticas y opciones de acción pública sobre la base de la institucionalidad prevaleciente, ya que los actores políticos están condicionados por el marco institucional y, al mismo tiempo, son capaces de transformarlo⁹.

■ La relevancia del marco político-institucional democrático

El proceso de reforma del Estado debería partir de una premisa básica pero muchas veces olvidada: la existencia de un marco político-institucional democrático (Oszlak/O'Donnell). Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilización¹⁰ que influyen en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Según Robert Dahl (1989), un país entra en la categoría de democrático cuando cuenta con una participación política significativa de la ciudadanía y el ejercicio del debate público está asegurado. Para efectivizar ambas cosas debe aplicarse un conjunto de reglas que garanticen la elegibilidad y la competencia política –elecciones libres y periódicas–, así como ciertas libertades y derechos –de expresión, de asociación, de información, de voto–, junto con el ejercicio de un control final de los ciudadanos en la gestión gubernamental. De acuerdo con estos requisitos, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana, lo que significa que los ciudadanos tienen las capacidades indispensables para funcionar como tales.

La participación es fundamental para la consolidación de la democracia, pero para que la democracia exista debe haber, también, un Estado que proteja a los ciudadanos de posibles arbitrariedades y permita un desarrollo pleno de

9. Lo central es comprender que las instituciones son políticas, es decir que son el resultado de un proceso político. No operan en el vacío y no actúan por sí solas. Los individuos que integran las organizaciones las mantienen o las modifican, siendo el Estado una de las organizaciones más relevantes, ya que sus decisiones son vinculantes. Asimismo, las instituciones afectan los resultados políticos a través del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas: el proceso de reforma del Estado se puede analizar como una política pública. Y las políticas públicas son el resultado de las transacciones entre los actores políticos estratégicos, pero están influidas por el resultado del modo de trabajo de las reglas de juego político de una sociedad.

10. Ver Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes (1999).

los derechos adquiridos. Un régimen democrático se institucionaliza y funciona gracias al Estado de derecho, lo que implica el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, la división de poderes y la legalidad de la administración, especialmente a través de sistemas de control y responsabilidad (Díaz).

La garantía de los derechos de los ciudadanos no se logra solo través del control electoral (vertical), sino también mediante el freno del poder al poder mismo (control horizontal) posibilitado por la división de poderes¹¹. Este equilibrio es esencial para el funcionamiento democrático y exige una intensa interlocución con la sociedad, que deberá darse en la representación parlamentaria. Por ello, los partidos políticos juegan un rol fundamental en tanto constituyen canales institucionalizados de representación. No hay democracia real sin un sistema eficiente de partidos.

Por lo tanto, un proceso de reforma del Estado debe incluir acciones orientadas a garantizar parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la implementación de los presupuestos nacionales, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes y fortalezcan el control ciudadano.

Un proceso de reforma del Estado debe incluir acciones orientadas a garantizar parlamentos profesionalizados, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes ■

En un sistema democrático, las reglas de juego predominantes se han concebido para adoptar decisiones políticas atendiendo a las inquietudes y necesidades de los ciudadanos. Por tanto, las decisiones políticas deben ajustarse al interés general. Para que una sociedad se acerque a ese ideal se torna indispensable la institucionalización de las prácticas democráticas, lo que implica que éstas sean conocidas y aceptadas. Frente a un conflicto de intereses, no basta con recurrir a una nueva regla o una nueva ley y esperar automáticamente un cambio en el comportamiento de los distintos agentes involucrados. Para que exista una democracia no alcanza con las leyes. En América Latina, la

11. En los países donde la división de poderes se ha consolidado, el Poder Legislativo, en su carácter de representante de la ciudadanía, regula y controla al Ejecutivo. Cuando se produce un conflicto entre ambos, el equilibrio se alcanza a través de la participación del Poder Judicial, cuya función es precisamente dirimir las diferencias de acuerdo con el marco legal vigente.

mayoría de los países han establecido los principios básicos del Estado de derecho en sus constituciones y han organizado sus burocracias con reglamentos que las someten al imperio de la ley. Esto, sin embargo, no se cumple en la práctica.

Para comprender los límites de la reforma del Estado en América es relevante determinar, antes que nada, cuáles son las reglas del juego dominantes y desenmarañar la matriz político-institucional que emergió en el transcurrir histórico, para analizar cuándo esta matriz se puede caracterizar como democrática.

■ El particularismo y sus consecuencias para la reforma del Estado

Históricamente, el Estado en América Latina estuvo articulado a los partidos o fracciones políticas, es decir, a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos.

En un sistema político de estas características, se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos y no el bien público. El particularismo¹² no implica una lógica de acción del Estado como aparato, sino que responde a la lógica de los intereses y las formas de legitimación de los partidos políticos frente a la sociedad. Si los mecanismos de construcción de lealtades de los partidos no son universalistas y programáticos, sino de tipo retributivo, difícilmente se asumirá la reforma del Estado en un sentido gerencialista o realmente weberiano.

Sobre esta matriz político-institucional se pretendió llevar adelante las reformas estatales iniciadas en los 90. La paradoja es que, mientras los líderes desplegaban una retórica liberal, no particularista, las estructuras partidarias caudillistas y la lógica con que estos mismos líderes acumulaban poder diferían claramente con este discurso. Esto les impidió ser coherentes con sus postulados.

Como consecuencia de ello, en los últimos años los gobiernos de la región avanzaron en la construcción de una economía más abierta, alternativa al modelo sustitutivo de importaciones, y en la transformación del Estado, tanto en lo que hace a su peso en la economía como en la forma de su administración pública, sobre la base del modelo de la «nueva administración pública». Sin embargo, las contradicciones entre la retórica y las reformas concretas generaron

12. Con «particularismo» se hace referencia a «diversos tipos de relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y ventajas, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas». En G. O'Donnell (1997, pp. 318-319).

avances y retrocesos. La incapacidad política para realizar una transformación profunda llevó a los gobernantes a emprender sucesivas reformas en la función pública. El resultado fue una administración pública formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada y con muy escasa capacidad de ser gobernada.

La incapacidad política para realizar una transformación profunda llevó a los gobernantes a emprender sucesivas reformas en la función pública. El resultado fue una administración pública formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada ■

■ Los desafíos pendientes

La reforma del Estado tiene que partir de una visión de su rol en el modelo de desarrollo adaptado a cada situación nacional. Esto permitirá disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, aclarar qué funciones¹³ del Estado actual deben ser abandonadas y cuáles deben ser fortalecidas o incorporadas ya que resultan esenciales para el nuevo modelo de desarrollo¹⁴.

La construcción de las capacidades institucionales no es solo un problema técnico. Es también político; demanda tiempo y no puede lograrse únicamente con una tecnología codificada y disponible en el mercado. Si bien existen ciertas directrices generales acerca del desarrollo de las capacidades del Estado, las respuestas son endógenas y varían significativamente en cada contexto de acuerdo con las configuraciones históricas y políticas (Lopes/Theisohn). La construcción de las capacidades estatales implica también un proceso de aprendizaje condicionado por el tiempo, la historia y el espacio.

13. Es imposible formular una lista única de aquellas funciones que debe desempeñar el Estado, así como las formas institucionales que serían deseables, ya que esto depende de cada sociedad. Sin embargo, se cree que existen institucionales universales (generalmente el modelo angloamericano) que todos los países tienen que adoptar si quieren sobrevivir en un mundo en permanente globalización: democracia política; justicia independiente; burocracia profesional, idealmente con reclutamientos abiertos y flexibles; sector de empresas públicas pequeño, etc. Pero no existe «un mismo talle que les va a todos». Es fácil decir que los países deberían contar con un Estado de derecho o una burocracia profesional. Pero ¿cómo hacen quienes formulan políticas para poner en práctica esas sugerencias? Una vez más, sin algún conocimiento sobre las instituciones realmente existentes, es difícil decir algo útil sobre esta cuestión (Chang).

14. Aunque no se puede dejar de considerar las fuerzas externas, sobre todo en tiempos de globalización, hay que señalar que la dimensión endógena sigue siendo relevante. El Estado, a pesar de la globalización, la internacionalización de la economía y la integración regional, sigue siendo la matriz institucional articuladora de las dimensiones política, económica y social.

Así, la reforma del Estado supone asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales, algo que obviamente puede ser contemplado desde diferentes perspectivas. Por esa razón, ni la reforma del Estado ni la de la administración pública se justifican en sí mismas, sino como instrumento de un modelo de desarrollo que se debe definir políticamente.

La reforma del Estado no será exitosa sin una reforma de los modos de gobierno y una revitalización de la ciudadanía activa ■

La reforma del Estado no será exitosa sin una reforma de los modos de gobierno y una revitalización de la ciudadanía activa. En los países desarrollados, el debate sobre la reforma del Estado se centra en la necesidad de hacerlo más democrático y fortalecer los mecanismos de *accountability*

(Peters). La idea de fondo es que para «actualizar» y «dinamizar» el Estado no solo se requiere de esfuerzos sistematizados por cambiar el modo de hacer las cosas, nuevos instrumentos y «buenas prácticas». Lo crucial es incorporar procesos de aprendizaje constantes.

Un cambio del modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente– no puede apoyarse en una lógica instrumental. Implica un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales y valorativos. Al implementar muchas de las recomendaciones de reforma en América Latina, no se tomó en cuenta que el cambio de comportamientos y de cultura política era crucial para lograr un Estado más transparente y libre de corrupción, así como para la consolidación del Estado de derecho. Tampoco se consideraron suficientemente los factores relacionados con la persistencia de prácticas particularistas, muy arraigadas en las sociedades latinoamericanas.

La ausencia de la dimensión política es quizás la mayor debilidad del Informe del BM. En su momento, éste tuvo la virtud de poner en el centro del debate el tema de la calidad de las instituciones, lo que propició muchos estudios que coincidieron en que la corrupción, la inestabilidad de las «reglas del juego» y el exceso de burocracia son impedimentos significativos para el progreso económico. También tuvo la virtud de generar evidencia empírica acerca de la importancia de los factores institucionales para lograr una buena *performance* económica y social¹⁵.

15. V. los estudios dirigidos por Daniel Kaufmann en <www.worldbank.org/wbi/governance>.

Pero, a pesar de esos esfuerzos, la conexión entre instituciones y desarrollo no se ha profundizado lo suficiente y existe un escaso marco conceptual que identifique qué instituciones, cómo deben combinarse y de qué forma pueden promover el crecimiento. Por otra parte, hay importantes dificultades metodológicas para incluir en las investigaciones las características culturales, sociales e históricas de cada país.

Todos coinciden en que en América Latina hay un entorno institucional democrático de baja calidad. ¿Qué significa esto? Parlamentos de baja profesionalización, que no cumplen funciones esenciales de supervisar al Poder Ejecutivo y controlar la implementación del presupuesto; gobiernos que gozan de una amplia discrecionalidad para diseñar e implementar políticas públicas; la ausencia de burocracias meritocráticas; y poderes judiciales débiles, en el contexto de una sociedad civil que no logra ejercer funciones adecuadas de control.

Teniendo en cuenta estos factores, es evidente que, a diez años de la presentación del Informe del BM, la agenda de reforma del Estado continúa pendiente en América Latina. Las reformas no se han realizado de modo consistente en casi ningún país latinoamericano, sea por falta de voluntad política o por falta de capacidades técnicas. Un Estado más eficiente, pero fundamentalmente más democrático, es un desafío aún pendiente, e implica una doble tarea: lograr formas más eficientes de gestión que sean, también, más democráticas. Para ello es necesario profundizar el conocimiento de los procesos políticos y la forma en que ciertas configuraciones políticas influyen en la toma de decisiones y la calidad de las reformas.

La conclusión, entonces, es que las reformas del Estado en América Latina, a pesar de haber logrado algunos avances importantes, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes para producir un nuevo orden estatal conforme a las necesidades del mercado, dentro de un contexto de globalización y frente a los requerimientos de un modelo de desarrollo centrado en la ciudadanía y el bien común. ☐

Bibliografía

- Aucoin, Peter: «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums» en *Governance* vol. 3 N° 2, 4/1990, pp. 115-137.
- Banco Mundial (BM): *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C., 1997.
- Barzelay, Michael: *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California, Berkeley, 2001. [Hay edición en español: *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2003.]
- Burki, Shahid J. y Guillermo Perry: *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

- Chang, Ha-Joon: «Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues», Discussion Paper N° 2006/05, UNU-Wider, Cambridge, 2006.
- Dahl, Robert A.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal): *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006.
- Díaz, Elías: *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1992.
- Evans, Peter: «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change» en Stephen Haggard y Robert Kaufman: *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Justice and the State*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Evans, Peter: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Ffrench-Davis, Ricardo: *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI / Cepal, Buenos Aires, 2005.
- Haggard, Stephen y Robert Kaufman: *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Hood, Christopher: «A Public Management for All Seasons» en *Public Administration* vol. 69, primavera de 1991, pp. 3-19.
- Kingstone, Peter: «After the Washington Consensus. The Limits to Democratization and Development in Latin America» en *Latin American Research Review* vol. 41 N° 1, 2006, pp. 153-164.
- Lopes, Carlos y Thomas Theisohn: *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Earthscan, Londres, 2003.
- Naím, Moisés: «Latin America: The Second Stage of Reform» en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.): *Economic Reform and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, San Francisco, 1995.
- Naím, Moisés: «Washington Consensus or Washington Confusion?» en *Foreign Policy* N° 92, 2000, pp. 87-103.
- North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.
- O'Donnell, Guillermo: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Ocampo, José Antonio: «La búsqueda de una nueva agenda de desarrollo para América Latina», ponencia presentada en la Primera Jornada Nacional sobre Desarrollo, Montevideo, 31 de agosto de 2006.
- Osborne, David y Ted Gaebler: *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman: «La agenda estatal y sus tensiones» en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. XXXVII, 1/2007.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell: *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, documento Cedes / Clacso N° 4, Buenos Aires, 1977.
- Peters, Guy: «Globalization, Governance and the State: Some Propositions about Governing», trabajo presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Rodrik, Dani: *World Economic Situation and Prospects 2006*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2006.
- Stiglitz, Joseph: «More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus» en Gudrun Kochendorfer-Lucius y Boris Pleskovic (eds.): *Development Issues in the 21st Century*, German Foundation for International Development, Berlín, 1999.
- Williamson, John: *The Progress of Politics Reforms in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- Zurbriggen, Cristina: «Estado, empresarios y redes rentistas. El contralor de exploraciones e importaciones (1931-19161). El path dependence de la reformas actuales», tesis doctoral, Universidad Eberhard-Carls, Tubinga, Alemania, 2005.

La reforma democrática del Estado en Centroamérica

Para analizar la reforma del Estado es necesario, antes que nada, conocer el punto de partida. En Centroamérica, la situación actual combina una alta valoración social de las instituciones democráticas con un desempeño económico pobre y graves déficits sociales. Para enfrentar estos desafíos, el artículo propone una reforma del Estado que deje de lado las visiones tecnocráticas y minimalistas y avance en una visión incluyente y democrática. Esto implica tener en cuenta nuevos desafíos, como las remesas y los acuerdos de libre comercio, en el marco de una estrategia que ubique la cohesión como el objetivo fundamental.

CARLOS SOJO

■ Introducción

Pensar en términos alternativos la reforma del Estado plantea problemas de origen, porque ni el concepto ni la práctica efectiva de acciones de reforma son desconocidos por los actores sociales y políticos y porque, además, no tienen un solo significado. Por ello es necesario, antes que nada, presentar una breve tipología de las visiones de reforma¹. En los últimos años tomó fuerza

Carlos Sojo: sociólogo costarricense, doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht (Países Bajos). Actualmente es director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Costa Rica.

Palabras claves: democracia, desarrollo, Estado, Centroamérica.

Nota del autor: Este artículo es resultado de un documento más amplio preparado para la Fundación Friedrich Ebert de América Central bajo la dirección de Helmut Kurth. Agradezco los comentarios realizados en un taller convocado por la Fundación Friedrich Ebert en San Salvador con la presencia de Héctor Dada, Carlos Briones, Álvaro Artiga, Francisco Eliseo Ortiz y Jaime Miranda, así como a las personas entrevistadas en los distintos países.

1. Las tipologías suponen una simplificación de características, por lo que no siempre se ajustan a los fenómenos puntuales. Deben por lo tanto tomarse como referentes generales de orden descriptivo. Agradezco los comentarios de Carlos Briones de Flacso-El Salvador sobre este punto.

una visión tecnocrática, limitada, que entiende la reforma del Estado como un asunto de mera ingeniería mecánica, es decir, como el afinamiento de un motor que precisa de adaptaciones, nuevas partes, limpieza y ajustes. Otra visión proviene de un discurso simplemente antiestatista, que establece la centralidad del mercado en la asignación y distribución de recursos y que le reconoce al Estado, cuanto mucho, una función regulatoria. La tercera visión, que aquí queremos promover, es la de un Estado articulado a relaciones de poder que trascienden la administración pública y que construyen formas más o menos eficientes de cohesión social, junto con los productos generados por el mercado en el orden productivo y las distintas formas de solidaridad social. La denominamos «reforma democrática o incluyente² del Estado», porque entendemos que es en la democracia donde las relaciones de poder logran un equilibrio capaz, a largo plazo, de favorecer a todos los miembros de la sociedad y ofrecerles condiciones de progreso material, libertad civil y política, y calidad de vida y bienestar.

La pregunta que cabe formularse es: ¿cuáles son los objetivos de la reforma del Estado? Obviamente, los objetivos varían en relación con la visión que se adopte: para la concepción tecnocrática, el objetivo fundamental es mejorar la relación costo-beneficio de la gestión pública. En otras palabras, obtener la mayor cantidad de bienes con la menor cantidad de recursos. Lo sustantivo –qué hacer con esos recursos– es marginal, porque no depende de la gestión tecnocrática sino de la decisión política, de la cual los tecnócratas pretenden tomar distancia. Una de las formas más conocidas de esta concepción de reforma es la descentralización, entendida como la desconcentración de funciones y recursos para que el Estado actúe lo más cerca posible de las necesidades de la sociedad, bajo el supuesto de que así funcionará mejor y podrá ser supervisado por un interés público menos difuso. Otro tipo de reforma típicamente tecnocrática es aquella orientada a la fusión de instituciones debido a la duplicidad, como ocurre con los procesos de simplificación de trámites o los intentos por bajar los costos de intermediación excesivos en los programas sociales.

En el caso de la visión antiestatista, el objetivo fundamental de la reforma es la privatización o la mercantilización de las actividades estatales. No solo la

2. En el taller organizado por la Fundación Friedrich Ebert en El Salvador, Francisco Ortiz señaló, con razón, que la connotación «democrática» puede conducir a una lectura filosófico-política donde se manifiestan también tradiciones liberales e igualitaristas en disputa, cuando aquí lo que se procura es una reflexión de carácter sociológico. Comprendo el riesgo de esta confusión, pero he decidido mantener la calificación de «democrática» agregando que puede ser comprendida también como «reforma incluyente», en tanto se centra en la garantía de los derechos de todos. La idea, en suma, es recuperar la fuerza revolucionaria de la democracia en sociedades excluyentes.

recuperación de mercados estatalizados mediante reformas previas, como el financiero, energético y de telecomunicaciones. La reforma antiestatista abarca incluso la aspiración de ceder al mercado los servicios básicos del Estado relativos a la producción de infraestructura de uso colectivo, la garantía de seguridad pública y el desarrollo del capital humano. La reforma antiestatista puede terminar conformándose con acciones intermedias de tipo tecnocrático, pero su objetivo es minimalista.

La reforma democrática o incluyente del Estado debe entenderse en relación con una sola cosa: la garantía y la salvaguarda de los derechos ciudadanos. Los recursos financieros, las normas y los mecanismos institucionales son herramientas para ese propósito. No son fines en sí mismos, como en la visión tecnocrática. Esta visión

enfrenta las aspiraciones minimalistas, aunque no formula sus objetivos en términos de tamaño y monto de la intervención del Estado. Entiende que los recursos son instrumentos, pero no cree que la capacidad del Estado se refleja en ellos, sino en los productos que generan y el bienestar o la satisfacción que producen. Así, mientras el éxito de la reforma tecnocrática se determina por los parámetros de la sana administración y el de la reforma antiestatista por el avance en la mercantilización, que puede medirse con indicadores de achicamiento de las dimensiones fiscales, la reforma democrática mide su desempeño en virtud del grado de satisfacción de los derechos ciudadanos. Puede decirse, entonces, que mientras la reforma tecnocrática pretende abaratar el funcionamiento del Estado y la mercantilista reducirlo, la reforma democrática propone un Estado mejor y más capaz.

La reforma democrática o incluyente del Estado debe entenderse en relación con una sola cosa: la garantía y la salvaguarda de los derechos ciudadanos ■

Antes de abordar el tema de la reforma del Estado en Centroamérica es necesario tener en cuenta dos cuestiones adicionales. En primer lugar, el tipo de reto que afrontan las instituciones en esta región y, en segundo lugar, la influencia del entorno global.

El reto de la gestión estatal no es siempre el mismo. En los 80, por ejemplo, las elites políticas, de izquierda y de derecha, encontraron un espacio de acuerdo y promovieron una reforma centrada en el campo propiamente político: su mayor desafío consistía en la erradicación de las prácticas autoritarias para la elección de gobernantes, imponiendo el monopolio de la elección abierta, directa, transparente y competitiva. El segundo, corolario del anterior, consistía

en la afirmación de la inviolabilidad de los derechos políticos y las libertades civiles de asociación y reunión. En la actualidad, si bien persisten déficits en la aplicación de la democracia electoral y muchas deudas pendientes en la expansión de la democracia como sistema de gobierno, el desafío, la impronta de la reforma, está relacionada ya no con la seguridad «política» de los ciudadanos, sino con la seguridad «social»³. Se trata, por supuesto, de una cuestión de énfasis. Si en el pasado el desafío de la democratización suponía algún nivel de reforma política del Estado, en la actualidad no habrá futuro a menos que se avance en la seguridad social de la población.

La segunda cuestión a tener en cuenta es el contexto global, que ofrece obstáculos y también oportunidades para la reforma democrática del Estado. Aunque no podemos ignorar la inercia de las prescripciones anties-tatistas, es evidente la mayor preocupación, en el discurso de los organismos multilaterales y las agencias de desarrollo, por abordar el déficit de integración social ocasionado por la concentración de la riqueza y el poder decisional.

■ La situación del Estado en Centroamérica

La caracterización de la situación del Estado no debe ser una fotografía. Se trata de una realidad dinámica, cambiante, que se apoya en un pacto social previo. El pacto, en la Centroamérica actual, es el pacto de la posguerra. Como hemos señalado, la primera convicción entonces fue la necesidad de superar el conflicto armado y la dominación autoritaria de las instituciones estatales. Ésta es una primera fuente de reforma estatal, que tiene consecuencias claramente incluyentes: la lógica de la guerra centrada en el exterminio del contrario cede su lugar a la lógica de la política democrática centrada en la negociación y el acuerdo de convivencia.

Los avances en este sentido son innegables, incluso en contraste con el entorno latinoamericano. En una época de altísima volatilidad gubernamental, donde terminar un periodo constitucional es prácticamente una proeza, en la Centroamérica de posguerra todos los gobiernos –con la excepción del de Jorge Serrano Elías en Guatemala– han concluido su mandato.

3. Como señalamos más adelante, entenderemos por «seguridad social» no los arreglos institucionales para proporcionar prestaciones sociales de salud y retiro asociadas al trabajo, sino las garantías públicas de control y minimización de tres tipos de riesgos: el peligro para la vida derivado de la descontrolada expansión de la violencia; el riesgo socioeconómico derivado de la precariedad del trabajo decente y el riesgo social producto de la debilidad de los vínculos primarios.

La otra condición para el impulso político a la reforma del Estado en Centroamérica era la extinción de la capacidad de deliberación política de las fuerzas armadas. Hoy los ejércitos centroamericanos ya no toman parte activa en la adopción de las decisiones más importantes en el quehacer político. Y tampoco se perciben riesgos de un reagrupamiento de fuerzas insurreccionales contra el orden establecido⁴.

En contraste, mientras el fortalecimiento de las instituciones democráticas expresa un acuerdo nacional de amplio espectro⁵, el impulso a la reforma del Estado en el aspecto económico provino de un compromiso elitista entre el capital nacional, el funcionariado gubernamental y el capital transnacional. Sus resultados, hasta la hora, son clara y profundamente excluyentes. La reforma mercantilista del Estado en Centroamérica no ha tenido mucho que dismantelar, pero ha impedido claramente el fortalecimiento integral de las capacidades estatales.

El resultado es una sociedad esquizofrénica, que gracias a las reformas electorales tiene la capacidad de tomar su destino en sus manos, pero que al mismo tiempo ha sido relegada al estancamiento social y al empobrecimiento por un proceso económico interesado exclusivamente en la evolución de tres indicadores: crecimiento del producto, atracción de inversiones y equilibrio fiscal. Esto conduce a una tensión sociopolítica

profunda. La sociedad está activa en el ejercicio de sus derechos políticos y reconoce y defiende la democracia en mayor medida que en otras subregiones (como demuestran los datos de Latinobarómetro), pero ha visto con asombro cómo sus condiciones de vida material no mejoran.

Para precisar estos argumentos, conviene echar una mirada a algunos indicadores. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el empleo

Es una sociedad esquizofrénica, que gracias a las reformas electorales tiene la capacidad de tomar su destino en sus manos, pero que al mismo tiempo ha sido relegada al estancamiento social ■

4. Sin embargo algunos observadores no descartan la fractura institucional. Rubén Zamora, de El Salvador, lo dice así: «El peligro es que el sistema se bloquea con dos efectos: uno, la dificultad para que emerjan alternativas electorales (el capital no se puede comprometer con otras fuerzas políticas). El segundo es que al interior de la izquierda empieza a emerger la idea de que los acuerdos de paz son una estafa y que la vía puede ser la lucha armada». Entrevista con el autor.

5. La magnitud del acuerdo político para la finalización de la guerra es controversial. Álvaro Artiga duda de que la solución de posguerra en El Salvador responda a un amplio acuerdo nacional. Entrevista con el autor.

público ha tendido a disminuir. Los niveles de los 80 se han reducido prácticamente a la mitad allí donde hay datos disponibles, lo que indica el agotamiento de un modelo de desarrollo en que el empleo público jugaba un papel central en la definición de la estructura social. Tenía funciones instrumentales, derivadas de diversos usos, incluso el militar. Pero tenía también un carácter constitutivo, ya que, más allá de las funciones, el empleo público fue la base de capas medias que, a su vez, jugaron un rol activo en la promoción de cierto tipo de instituciones y políticas públicas.

Hoy hay tres situaciones. La primera, cuyo ejemplo es Costa Rica, con un empleo público alto, semejante al de otros dos países de desarrollo humano alto en el continente: Argentina y Uruguay. La segunda situación es la de un nivel moderado –El Salvador, Honduras y Nicaragua–, con niveles similares a los de Chile. La tercera es la de Guatemala, donde el porcentaje de empleo público es aproximadamente la mitad del de los países más moderados, a punto tal que es el más bajo de América Latina.

Otro aspecto importante del Estado en Centroamérica es la proporción de ingresos y gasto público. En general, la fuente principal de los ingresos públicos son los impuestos, que se recaudan sobre la base de una estructura regresiva, en la que la proporción de impuestos al consumo es mayor que la de impuestos a las rentas, lo cual perjudica a los grupos de menor ingreso relativo. Al mismo tiempo, el gasto público también tiende a distribuirse mal ya que llega, en mayor proporción, a los grupos de mayores ingresos. Esto es así incluso para la inversión social.

En este contexto de regresividad, se registra en Centroamérica una tendencia al estancamiento en los ingresos –con la excepción de Honduras y Nicaragua– frente a una reducción más pronunciada de los gastos, aspectos que forman parte del recetario básico de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington (Flacso/UCR). Esta dimensión de la reforma demuestra una evidente incapacidad para alcanzar las metas de equilibrio fiscal que la inspiran. La pregunta, finalmente, es cuál es el límite para la reducción del gasto público, de acuerdo con las necesidades de salud, educación y asistencia social.

La proporción del gasto público destinado a educación ha crecido en todos los países, pero hay diferencias entre ellos. Si se examina el esfuerzo macroeconómico y fiscal en el área de educación, es de destacar la importante ampliación en Honduras, al tiempo que el estancamiento en El Salvador y Guatemala en niveles que representan la mitad del esfuerzo que hoy hace Costa Rica. En cuanto al gasto en salud, datos del *Informe sobre Desarrollo Humano 2005* del

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran una preocupante tendencia a la mercantilización. En salud, donde los niveles de inversión son muy bajos, existen hoy tres realidades diferentes: la primera, dominada por la prestación pública, es la de Costa Rica; la segunda es la de Honduras y Nicaragua, donde existe cierto equilibrio, que no debe confundirse con equidad en las prestaciones –dado que en esos países la mayoría no puede financiar servicios privados–; la tercera realidad, de servicios de salud mercantilizados, y por lo tanto excluyentes, es la de El Salvador y, en menor medida, Guatemala.

La calidad de la prestación de servicios sociales es antes que nada una cuestión de cantidad. Las relaciones que aquí hemos establecido hablan de pisos y techos, de la magnitud del esfuerzo que se hace –o que no se hace– en virtud de variables económicas como el tamaño de la economía o la magnitud del gasto público. Pero ¿qué significa esto realmente en términos de la satisfacción de las necesidades de las personas de carne y hueso?

En primer lugar, observamos que, en general, los países de Centroamérica tienen niveles de inversión social más bajos que los del resto de América Latina. El promedio de gasto por persona y por año en los cuatro países del norte del istmo era de 113 dólares en 2002

En general, los países de Centroamérica tienen niveles de inversión social más bajos que los del resto de América Latina ■

de acuerdo con Cepal, mientras que en Costa Rica alcanzaba a 774 dólares. Para el conjunto de América Latina, el país con menor inversión social es Nicaragua, seguido por Ecuador. Bolivia, con 136 dólares por año y por persona, supera a Honduras y Guatemala. Estos niveles hablan de una precariedad muy grande. Las mejoras de gestión, los esfuerzos por expandir la oferta de servicios y los compromisos en favor de la paz y contra la pobreza son aspiraciones vacías si no se alimentan con recursos financieros adecuados a la magnitud de los retos a enfrentar (Cepal 2005a).

El desempeño económico es otro indicador pertinente para dar cuenta de la situación del Estado en Centroamérica. En corto, el modelo se ha propuesto crecimiento sostenido y atracción de inversiones extranjeras. Los resultados derivados de ambos procesos no son del todo satisfactorios: el crecimiento es volátil, aunque los países de menor desarrollo muestran una tendencia mayor a sostener niveles crecientes de expansión del PIB. Las inversiones extranjeras también registran un comportamiento errático y resultan apenas una fracción de las divisas que la mayoría de los países reciben en concepto de remesas familiares. Un

ejemplo: en Guatemala, de acuerdo con Cepal (2005b), por cada dólar de inversión extranjera ingresan 17 dólares en concepto de remesas familiares.

En cuanto al empleo, la tendencia es a una disminución de la proporción de trabajadores asalariados en condición formal de ocupación. Según Pablo Sauma (2003), en 2000 la mayoría de los ocupados de más de 12 años en el istmo centroamericano se encontraban ejerciendo ocupaciones informales. Los empleos informales generan menores ingresos. Consecuentemente, su capacidad de incidir en la reducción de la pobreza es menor. Sauma afirma que en todos los países los ingresos provenientes de ocupaciones informales son inferiores al ingreso promedio de todos los ocupados. En Honduras, incluso son inferiores a los de los ocupados del sector agropecuario. Si se tiene en cuenta que el número de trabajadores informales crece más rápido que el de los formales, la tendencia es a una progresiva precarización del ingreso.

Por consiguiente, en razón de causas estructurales relacionadas con el dinamismo de las economías y el funcionamiento de los mercados de trabajo, los

En sociedades como las centroamericanas, los niveles de pobreza se miden con indicadores de ingreso, y los ingresos provienen principalmente del trabajo ■

niveles de pobreza se encuentran estancados. Este estancamiento no debe relacionarse con el éxito o no de los programas selectivos orientados a la superación de la pobreza. En sociedades como las centroamericanas, los niveles de pobreza se miden con indicadores de ingreso, y los ingresos provienen principalmente del trabajo. Luego, si no hay trabajo porque el crecimiento no es suficiente o no es estable, o porque el tipo de economía está

cambiando hacia actividades poco intensivas en mano de obra, las políticas focalizadas para enfrentar la pobreza no serán suficientes.

■ Adaptación y desempeño futuro

En los próximos años, el Estado centroamericano ha de enfrentar los desafíos derivados de la consolidación de las instituciones democráticas en el marco de una economía más abierta y menos protegida. Hasta ahora, los sistemas políticos han funcionado con relativa estabilidad en virtud de una suerte de cansancio social con el conflicto y un consentimiento tácito en las reglas del juego democrático. De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), IDEA y la Organización de Estados Americanos (2004, p. 122), más de 60% de los ciudadanos de la región reconoce la democracia como el mejor sistema de gobierno, pese a sus limitaciones.

Pero la valoración *ex post* del desempeño institucional puede conducir a la erosión irreversible de la legitimación *ex ante* del sistema político. Esto significa que si las expectativas de la población no encuentran una respuesta pública adecuada a lo largo de los años, primero emergerá la frustración, luego la desconfianza y, finalmente, el enojo, que políticamente se manifiesta en la disposición a violentar las reglas del juego.

Los indicadores que hemos mencionado hablan de avances lentos y demandas postergadas. Y también de algunos progresos en áreas difusas para el ojo ciudadano, pero esenciales para el fortalecimiento institucional, como la mejora en los sistemas de control, la ampliación de la información pública o el incremento paulatino de los niveles de inversión social. Sin embargo, la percepción social más fuerte es que las sociedades centroamericanas se encuentran capturadas por la violencia criminal, en el marco de economías que generan pocos empleos y con una escasa e inadecuada respuesta estatal.

Los nuevos desafíos están dominados por un entorno global marcado por el fin del comercio preferencial y la universalización de la emigración laboral. Los años de la posguerra en Centroamérica han coincidido con una época de costosos conflictos globales. El más cercano y directo tiene que ver con la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos. En los 80, la última jugada de la ruleta rusa, en la visión histrionizada del reaganismo, se jugaba justamente en Centroamérica. Con la caída del campo socialista, paralela a los procesos de pacificación en nuestra región, la atención de la comunidad internacional se desplazó a otros horizontes. EEUU mantuvo una presencia hemisférica más leve, centrada en la lucha contra el narcotráfico. Con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 reaparecieron los enemigos de una década atrás.

Las consecuencias para Centroamérica quedan definidas en tres órdenes: lucha contra las drogas, políticas para el control de los flujos migratorios y libre comercio⁶. Adicionalmente, la Unión Europea negocia con la región un Acuerdo de Asociación que supone, además de libre comercio, ayuda al desarrollo y apoyo al proceso de integración. Simultáneamente, América Latina –y Centroamérica en particular– está dejando de ser región privilegiada de la cooperación internacional, lugar que hoy ocupa África subsahariana.

6. Un dato suelto: al buscar en internet por medio de Google «Centroamérica y Estados Unidos», de los primeros cien registros solamente uno, relacionado con la oposición en la región a la construcción del muro en la frontera de EEUU con México, no se refería al Tratado de Libre Comercio.

La subsistencia básica y cotidiana se obtiene cada vez más por medio del autoempleo, mientras que las estrategias familiares de supervivencia han dejado de desarrollarse dentro del entorno estricto del grupo familiar y han cedido lugar a la emigración laboral ■

Además de los acuerdos de libre comercio, los desafíos se vinculan a la migración. La capacidad cada vez menor de los mercados centroamericanos para generar empleo formal y el limitado avance de la seguridad social han hecho que las familias intenten superar el problema de la equidad y la cohesión por sus propios medios. La subsistencia básica y cotidiana se obtiene cada vez más por medio del autoempleo, mientras que las estrategias familiares

de supervivencia han dejado de desarrollarse dentro del entorno estricto del grupo familiar o del ámbito comunitario y han cedido lugar a la emigración laboral.

Esto ha supuesto cambios de fondo en la composición de las unidades familiares. La idea de familia nuclear y la reconocida persistencia de la familia extensa han quedado superadas por modalidades diversas, donde sobresalen algunos datos, como el hecho de que un tercio de los hogares está integrado por mujeres jefas, personas solas o abuelas con nietos, fenómenos estrechamente asociados a los efectos demográficos locales de los flujos migratorios. Todo ello supone un abordaje institucional diferente y requiere una capacidad de visión renovada por parte del Estado.

Éstos son aspectos fundamentales, porque la responsabilidad distributiva del Estado no tiene que ver solamente con la capacidad de recoger impuestos y distribuirlos en gasto público a favor de los más necesitados, lo que ya es una tarea esencial. Estriba también en la capacidad de articular y promover las funciones distributivas que realiza la misma sociedad. Así, en una región que deja buena parte del bienestar en manos de las familias, libradas a su voluntad por un mercado precario en producción de empleo y un Estado que ofrece pocos recursos para la supervivencia en el corto plazo, lo menos que puede esperarse del Estado es un complemento activo del esfuerzo familiar.

Un ejemplo interesante es El Salvador. Los datos de la Cepal indican que la indigencia se reduce en 30 puntos en aquellos hogares que reciben remesas, mientras que la pobreza disminuye 25 puntos⁷. Sin embargo, en lugar de

7. En una hipótesis contrafáctica, los efectos de la ausencia de remesas serían catastróficos. El Informe sobre Desarrollo Humano de 2005 en El Salvador indica que, en zonas urbanas, eliminar las remesas supondría hacer «saltar» los niveles de pobreza extrema de 5,7% a 37,3%, mientras que en los hogares rurales el impacto sería aún mayor: de 7,6% a 48,5%. Fuente: <www.desarrollohumano.org.sv/migraciones/2005espanol.htm>.

buscar mecanismos que le permitan a la población multiplicar el efecto de los beneficios de su esfuerzo, los países terminan en general convirtiendo las remesas en un sustituto de las inversiones públicas⁸. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones de la Cepal (2005a), mientras el nivel promedio anual de inversión social por persona en América Latina es de 481 dólares, en El Salvador, con un ingreso por remesas equivalente a 16% de su PIB, es de apenas 149 dólares. En contraste, Costa Rica, con ingresos por remesas diez veces menores (1,7% del PIB), reporta una inversión social anual per cápita de 774 dólares.

■ Orientaciones para una reforma democrática

El Estado en Centroamérica se ocupa de una gama cada vez más amplia de cuestiones sociales. Una aproximación tecnocrática identificaría un proceso de ampliación sustancial del Estado en virtud de la cantidad de innovaciones legales e institucionales realizadas en los últimos años; la proliferación de espacios participativos y de consulta a la sociedad civil; el interés mayor por la descentralización y el gobierno local y el desarrollo como nunca antes de políticas y programas orientados al bienestar social, la superación de la pobreza y la erradicación de la exclusión social. Pese a todo, los logros son pocos, limitados y aislados.

La crítica a la transformación reciente de los Estados centroamericanos no puede ignorar los avances, pero está obligada a subrayar las paradojas y las tareas pendientes. En el haber, los Estados centroamericanos tienen mejores sistemas electorales; un proceso legislativo con mayores posibilidades deliberativas; un sistema judicial comprometido con el cambio; un marco regulatorio consciente de su debilidad y de la necesidad de combatir la corrupción; un espacio deliberativo que no se cierra a la participación ciudadana y un nuevo entusiasmo alrededor de las posibilidades de la descentralización y el desarrollo local.

En el debe están prácticamente todos los resultados asociados con el desempeño económico y social. Por eso, la cuestión del papel del Estado democrático

8. Ésta no es una operación de contabilidad nacional, sino de valoración política. En el fondo, las remesas «reducen» la presión social por la inversión pública, del mismo modo en que las emigraciones laborales «sirven» como válvulas de escape para un mercado laboral que no genera suficientes empleos. Por eso, los Estados y sus gobiernos, más comprometidos con la estabilidad económica y el crecimiento de los negocios que con los objetivos del desarrollo humano, encuentran pocos incentivos para desarrollar políticas de retención de población, cuyos efectos podrían disminuir, a mediano y largo plazo, las «ganancias» macroeconómicas derivadas de la emigración.

La cuestión del papel del Estado democrático en sociedades como las centroamericanas ha de plantearse en términos de objetivos de cohesión social ■

en sociedades como las centroamericanas ha de plantearse en términos de objetivos de cohesión social. No se trata solamente de ponderar la existencia de instituciones, mecanismos y normas, sino de valorar la capacidad de las instituciones para cambiar en sentido positivo las condiciones de vida de las personas.

De ahí que una reforma democrática del Estado demanda, en primer lugar, calidad política. Nada podrá lograrse si la institución básica de la democracia –la representación política– se encuentra debilitada. No hay futuro, ni para la sociedad ni para el mercado, con el retorno a situaciones autoritarias. Pero la integridad de la democracia, como forma del régimen político y modo de vida de la sociedad, depende de la calidad del desempeño de sus actores protagónicos: los partidos políticos.

En ese sentido, el panorama en Centroamérica no es bueno. A los problemas generalizados de confianza y legitimidad que se observan en todos los países, se agregan dificultades particulares que contribuyen a un peligroso distanciamiento de los partidos respecto de la sociedad. En Honduras, los beneficios de la alternancia y la estabilidad de la disputa bipartidista palidecen ante la persistencia de prácticas clientelistas y patrimonialistas que todavía hacen del cargo público un botín⁹. En El Salvador, donde se enfrentan dos fuerzas políticas con visiones realmente diferentes, el juego de la formación de mayorías de circunstancia ha significado un freno a la deliberación política de fondo y ha dificultado la negociación, lo que ha terminado en una fuerte polarización y en la tramitación burocrática de las más importantes reformas económicas: la dolarización y la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU¹⁰.

9. Ana Touza considera que en Honduras «no hay discusión de modelo económico ni de alternativas de política económica, tampoco discusión sobre el TLC. Eso limita la gestión democrática. Entre los dos grandes partidos hay demasiados acuerdos, incluso familiares, y no hay una verdadera oposición». Entrevista con el autor.

10. Álvaro Artiga, en una entrevista con el autor, identifica las formas de la polarización en El Salvador: «Si hablamos de descentralización, ésta se convierte en una bandera del FMLN [Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional] y Arena [Alianza Republicana Nacionalista] aparece como opuesta a la descentralización. Si pensamos en la discusión anual del presupuesto y su financiamiento aparece la tensión. Lo que impide la parálisis es la existencia de un tercer partido que es el que permite a cualquiera de los dos formar mayorías. El PCN [Partido de Conciliación Nacional] es sin embargo un tradicional aliado de Arena, pero curiosamente ahora le da el aval a un alcalde en San Miguel que puede ser complicado para las aspiraciones de Arena en las próximas elecciones presidenciales, por ser el típico candidato populista que canaliza el descontento social».

En Guatemala, la dispersión y la corta vida son las características de los partidos, lo que ha hecho que el escenario político termine dominado por personalismos y luchas intestinas.

Así, una tarea esencial para un proyecto de reconstitución de las capacidades de los Estados centroamericanos pasa primero por el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones permanentes, con una visión de largo plazo sustentada en presupuestos éticos conocidos y aceptados (lo que puede llamarse también ideología) y con capacidad de representar intereses sociales.

Pero la representación política demanda también nuevos espacios y nuevos protagonistas, nuevos actores y nuevas arenas. Los mecanismos de diálogo social y las organizaciones de la sociedad civil han sido actores importantes en los procesos regionales de la posguerra, aunque con diferencias entre cada país.

Lo que se plantea en el horizonte es un sistema democrático y representativo que haga honor a estas dos condiciones. *Democracia*, que supone la elección política y la toma de decisiones con recurso a dos reglas básicas: constitución y mayoría (Strasser). Y *representación*, que significa un vínculo activo entre los agentes políticos y la sociedad.

Una política comprometida con la reforma democrática del Estado supone un equilibrio entre la dinámica de los partidos y la exigencia de la participación directa, entre la necesidad de actuar y consolidar discursos nacionales y la atención a la política local, además de la búsqueda de una identidad comprometida con el cambio incluyente. Esto pone en el primer plano una revisión a fondo de los términos de referencia del modelo impulsado en los últimos años. Avanzar en la reforma democrática del Estado no será posible solo con una voluntad política renovada. El cambio requiere de una profunda revisión de los parámetros sobre los que se mueve la vinculación entre política económica y producción¹¹.

¿Pueden las exigencias de desarrollo integral satisfacerse con un Estado mínimo? ¿Puede el Estado desentenderse de la redistribución de la riqueza, la generación de empleo y la seguridad social? En el encuentro entre lo procedimental y lo sustantivo es donde radican las claves para la formación de coaliciones y sujetos políticos capaces de impulsar una reforma democrática del

11. Al respecto, sugiero revisar la propuesta de Peter Townsend (2005) sobre pobreza y derechos humanos y la necesidad de reorientar la cuestión desde el enfoque ortodoxo centrado en el crecimiento a una estrategia que gira en torno de la distribución.

Estado que –a diferencia de los planteos de liberalización mercantilista– debería convertirse en la columna vertebral de un nuevo modelo de desarrollo. Estas aspiraciones son defendidas por numerosas fuerzas políticas y sectores sociales. Pero enfrentan obstáculos e intereses poderosos. Para superarlos, es necesario cambiar los términos de la discusión. La cuestión de la estabilidad futura, para la economía y la sociedad, para los ciudadanos y para el mercado, tiene que ver, en último término, con la construcción de sociedades seguras. Y ésa puede ser una suerte de plataforma mínima para la construcción de una coalición a favor de la reforma democrática del Estado.

■ Plataforma mínima: la seguridad como fin de la acción del Estado

Centroamérica no puede, por razones fiscales y de realismo político, aspirar a los modelos históricos de expansión del Estado. No se trata de oponer una visión maximalista a los defensores del minimalismo antiestatista. Se debe re-

**Centroamérica no puede,
por razones fiscales y
de realismo político, aspirar
a los modelos históricos
de expansión del Estado ■**

flexionar profundamente sobre la calidad de la intervención pública en los ámbitos básicos requeridos para garantizar cohesión social y estabilidad política. En nuestra opinión, esos ámbitos se agrupan en tres órdenes de la seguridad: humana, económica y social.

El Estado, cualquiera sea su perfil institucional o su magnitud fiscal, no puede ceder sus obligaciones en la provisión de garantías mínimas de seguridad para la sociedad. Cuando hablamos aquí de seguridad humana aludimos a una demanda fundamental en la Centroamérica contemporánea: la defensa ante la criminalidad rampante. Hay un evidente abandono de la capacidad de control por parte del Estado en este campo, que se acentúa –y no se mitiga, como equivocadamente podría suponerse– con las tendencias a la privatización creciente de los servicios de seguridad¹². La garantía mínima para la vida no ha podido establecerse en las democracias centroamericanas de posguerra. La gravedad de la situación actual amenaza con la proliferación de fenómenos que no son otra cosa que la expresión de la insuficiencia de Estado: las extorsiones en El Salvador, los secuestros en Honduras o los linchamientos en Guatemala son ilustraciones cotidianas de esta grave descomposición.

12. En Costa Rica, el Ministerio de Seguridad Pública ha manifestado que procura una «alianza estratégica» con las empresas privadas de seguridad que, según sus estimaciones, triplican el tamaño de las fuerzas policiales del Estado.

El Estado tampoco puede desentenderse de garantizar niveles básicos de seguridad económica. Evidentemente, esto se cumple con respecto a la seguridad de los emprendimientos empresariales, ya que la competitividad exige reglas de salvaguarda para las empresas. La apertura comercial, la disminución del marco regulatorio, el control macroeconómico, en suma, son expresiones del compromiso estatal con la seguridad de las inversiones. Pero no existe el mismo nivel de compromiso con la seguridad económica de las personas. Ella depende principalmente de las garantías mínimas al trabajo y a las prestaciones de seguridad social que de él derivan. El trabajo decente es capaz de proveer por sí mismo, sin mayores intervenciones del Estado, umbrales razonables de protección para las personas ante los riesgos tradicionales de la vida cotidiana. El trabajo decente implica seguros de enfermedad, maternidad y muerte, ofrece pensiones, garantiza una estabilidad de los ingresos que permite pensar en las necesidades de largo plazo (como la educación de los hijos) y proporciona garantías colaterales para el endeudamiento con causa justa (como la adquisición de vivienda). Ofrece también identidad y autoestima. La creación de empleo decente es, por lo tanto, una forma de garantizar un nivel básico de seguridad económica para las personas, lo que exige una activa y sustantiva intervención del Estado.

Finalmente la seguridad que aquí llamamos «social» no es la tradicional, sino que refiere a la forma en que el Estado se ocupa de favorecer la creación, la reproducción y el desarrollo de los vínculos primarios. La seguridad social, en ese sentido, depende de la posibilidad de vivir en un entorno comunitario y familiar que permita el desarrollo de las capacidades individuales. El Estado aquí ha de ser muy activo en la provisión de infraestructura básica, especialmente en las zonas rurales, donde se concentra la pobreza más grave: eso significa servicios públicos, educación y salud. Igualmente tiene que estimular el fortalecimiento de los vínculos asociativos, ya que el capital social conduce a mejoras en el desarrollo integral. Y también debe actuar ante los riesgos de disolución de los vínculos familiares alterados por los procesos de descomposición marcados por la violencia intrafamiliar y las migraciones.

De ese modo, el Estado quizá tenga una oportunidad para reconstituir vínculos nacionales, hoy perdidos en virtud de dos tipos de fuga social¹³: la de los ricos, que, bajo la forma de la transnacionalización, disminuye su interés por el territorio nacional y su destino; y la de los pobres, que no encuentran

13. Héctor Dada Hirezi, economista y diputado salvadoreño, se pregunta: «¿Qué es la nación salvadoreña hoy? Los emigrantes no se desconectan, están determinando la vida nacional. Tenemos un Estado que tiene territorio y no le importa, y una nación que no tiene territorio». Entrevista con el autor.

futuro y parten al exilio económico de la emigración laboral¹⁴. Si no se contiene este proceso, sociedades sin capital y sin trabajo no tienen más destino que la anarquía y la violencia. Serán también, naturalmente, sociedades sin Estado. ☒

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Diálogo social en América Latina: Un camino hacia la democracia ciudadana*, Ana Piazzese y Nicolás Flaño (eds.), BID, Washington D.C., 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), IDEA Internacional y Organización de Estados Americanos: *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Diego Archard y Luis E. González (eds.), BID / IDEA / OEA, San José, 2004, disponible en <www.idea.int/publications/pp_americas/upload/DesafioDemocracia.pdf>.
- Banco Mundial: *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington D.C., 2004.
- Cabrera, Mynor: *Estudio sobre transparencia y rendición de cuentas en Guatemala*, Segundo Informe de Desarrollo Humano de Centroamérica y Panamá, Guatemala, 2002, mimeo.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal): *Panorama social de América Latina*. 2005, Cepal, Santiago de Chile, 2005a.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal): *Estudio económico de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2005b.
- Echeverri Perico, Rafael y María Pilar Ribero: *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA, San José, 2002.
- Filgueira, Fernando et al.: *Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*, Indes / BID, Washington D.C., 2005, mimeo.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y Universidad de Costa Rica (UCR): *Centroamérica en cifras. 1980-2005*, Flacso / UCR, San José, 2006.
- Grindle, Marilee: *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Trabajo decente: del programa piloto a los programas de país*, OIT, Ginebra, 2006.
- Perry, Guillermo et al.: *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*, Banco Mundial, Washington D.C., 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, PNUD, Nueva York, 2005.
- Rey de Marulanda, Nohra: «Tratados de Libre Comercio Norte-Sur. Oportunidades y desafíos» en Fabián Repetto (ed.): *Caminos por andar. La perspectiva social en América Latina. Los desafíos del desarrollo en Guatemala*, Indes / INAP, Guatemala, 2005.
- Rivera, Roy y Carlos Sojo: «La cultura tributaria» en Fernando Herrero (ed.): *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional*, Contraloría General de la República, San José, 2002.
- Sauma, Pablo: *Pobreza y vulnerabilidad social: Mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio*, Cepal, México D.F., 2003.
- Segovia, Alexander: *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*, FES-América Central, San José, 2005.
- Strasser, Carlos: «América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones» en Carlos Sojo (ed.): *Desarrollo social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas*, Flacso / Banco Mundial, San José, 2002.
- Townsend, Peter: *Poverty and Human Rights*, ponencia presentada en el seminario *The Many Dimensions of Poverty*, IPC-PNUD, Brasilia, 29-31 de agosto de 2005.

14. Rubén Zamora llama a las remesas familiares de los emigrantes laborales «un sistema de seguridad social que nunca ha pasado por el Estado». Entrevista con el autor.

Estado, sociedad y territorio

El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina

Desde fines de los 80, los países andinos han experimentado procesos de descentralización que, en algunos casos, llevaron al fortalecimiento de las capacidades de los territorios y las regiones. Pero, a pesar de los avances, los procesos de reforma constitucional en Bolivia y Ecuador, donde no se debate una simple transformación administrativa sino una reformulación más amplia del Estado como «unidad imaginaria», demuestran que el tema está lejos de haberse resuelto. El artículo argumenta que en los últimos años las disparidades territoriales dentro de cada país han aumentado y plantea las líneas generales de una agenda para la construcción de un Estado descentralizado, pero también participativo, incluyente y democrático.

AUGUSTO BARRERA G.

■ Continuidad y ruptura del debate

Desde mediados de los 80, varios países del área andina vivieron procesos de discusión relativos a la descentralización, la reorganización de la administración territorial e incluso la participación social. Aquel debate giraba alrededor de los problemas estructurales de nuestros Estados y sociedades: la fragmentación sociocultural, las grandes disparidades territoriales, la ineficacia en la construcción de un Estado inclusivo, etc. Estos conflictos han cambiado poco en tan solo dos décadas. De hecho, algunos de ellos, como el incremento de las disparidades territoriales, se han agravado.

Augusto Barrera G.: politólogo ecuatoriano, profesor universitario, especialista en planificación y desarrollo local. Actualmente es concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

Palabras claves: descentralización, autonomía, territorio, Estado, países andinos.

El enfoque que primaba en aquel momento se insertaba en el contexto del proceso de reforma neoliberal del Estado. El énfasis se colocaba en el mejoramiento de la racionalidad administrativa y fiscal, el achicamiento de las funciones del gobierno central, el amenguamiento de las presiones fiscales, la aplicación del principio de subsidiariedad y el fortalecimiento de los gobiernos locales. La lógica de la eficiencia y la gobernabilidad atravesaban el pensamiento y la acción de los gobiernos. Los actores que dinamizaron y protagonizaron ese debate fueron sobre todo los organismos multilaterales, los propios gobiernos centrales, los municipios, la tecnocracia nacional e internacional y algunos líderes y partidos políticos.

El contexto actual luce diferente, especialmente en los casos de Bolivia y Ecuador, países abocados a procesos constituyentes que tienen como uno de sus temas centrales la distribución territorial del poder. La nueva correlación de fuerzas expresada en las últimas contiendas electorales ha transformado el debate. Los gobiernos de estos países han fijado como posición la recuperación de lo público y la centralidad del Estado en la organización de la sociedad.

Esto explica que se propongan transformaciones no solo en las dimensiones administrativa o fiscal, sino en los propios acuerdos socioterritoriales básicos que fundaron estas naciones de unidad imaginaria. Las demandas de autonomía y los debates sobre el cambio de geografía política y sobre los mecanismos de construcción de la representación política de los territorios dejan claro que la disputa no es simplemente administrativa, ya que se reclama poder político e incluso formas de cuasi soberanía territorial.

Esto no significa que la ingeniería de las competencias de cada nivel de gobierno o los mecanismos de asignación fiscal dejen de ser retos de importancia. Lo que parece evidente, sin embargo, es que es preciso reenfocar los actuales procesos constituyentes como oportunidades para avanzar en nuevos acuerdos fundacionales entre los territorios que conforman el Estado.

Los actores del actual debate son diferentes de los del pasado: partidos y movimientos políticos emergentes, grupos empresariales con anclaje territorial, pueblos originarios. Sectores que hace diez años jugaban un rol protagónico, como los organismos multilaterales, han abandonado la arena del debate.

Las coyunturas nacionales en cada uno de los países latinoamericanos son muy específicas. Las reflexiones que se presentan a continuación tienen como

base la situación de Ecuador y Bolivia, aunque algunas ideas pueden hacerse extensivas al resto del área andina.

■ La larga disputa por el territorio

La situación actual es el efecto de un proceso acumulativo de conflicto territorial que arranca con la formación del espacio colonial. Los pueblos originarios con cierto nivel de desarrollo y organización enfrentaron un proceso violento de ocupación territorial. A partir de entonces, se estableció una lógica espacial de colonización que se expresaba en el poder de los «centros o capitales», desde donde se gestionaron las distintas fases de acumulación en la minería, las encomiendas y las haciendas. Los pueblos originarios fueron desplazados a los márgenes. Esta historia explica las malformaciones de macrocefalia o bicentralismo, el agotamiento del páramo o la formación de ciudades intermedias recién en los últimos tiempos.

La conformación de los Estados nacionales a partir de la independencia española no produjo una reapropiación inclusiva del espacio. Se trató de un proceso incompleto, tardío y bastante tortuoso. Varios países han vivido a lo largo de su historia el conflicto centralismo-federalismo, el enfrentamiento entre elites regionales o las tensiones étnico-nacionales. Los ejes económicos, vinculados especialmente a actividades de enclave, establecieron una forma de apropiación espacial específica y parcial, una forma de construcción del espacio desde la racionalidad de su explotación.

Entre los 50 y los 70, los países del área andina impulsaron una serie de políticas destinadas a la industrialización sustitutiva de importaciones, junto con las cuales iniciaron procesos de planificación e incluso conformaron instituciones destinadas a ese fin¹. Algunos de estos planes nacionales incorporaron variables espaciales y formularon políticas específicas de desarrollo regional, en las que fue evidente la preocupación por avanzar en la integración

La conformación de los Estados nacionales a partir de la independencia española no produjo una reapropiación inclusiva del espacio. Se trató de un proceso incompleto, tardío y bastante tortuoso ■

1. Oficina de Planificación en Colombia (1951); Consejo Nacional de Coordinación y Planeamiento en Bolivia (1953); Junta Nacional de Planificación en Ecuador (1954); Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República en Venezuela (1958); Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social en Perú (1962).

física, económica y sociopolítica de las regiones dentro de cada espacio nacional. Hasta fines de los 80 se siguieron conformando organismos de desarrollo regional y se impulsaron planes en esa dirección. Fueron dos o tres décadas de políticas regionales y de ampliación del Estado que ayudaron a que los países andinos adoptaran una fisonomía más moderna.

■ Las últimas décadas

El abandono del modelo de industrialización sustitutiva, el debilitamiento del Estado y la primacía del ideario neoliberal generaron un cambio de enfoque en las políticas regionales y, más allá de eso, en la visión de la construcción de los Estados y el tipo de inserción en el mundo.

La dinámica de la globalización sobre los territorios de la periferia mundial liquidó el interés del capital por mantener el mercado interno fortalecido, así como las condiciones razonables de reproducción social en el territorio nacional ■

La dinámica de la globalización sobre los territorios de la periferia mundial ha provocado una ruptura en la relación entre capital, trabajo y producción. El carácter básicamente especulativo de la acumulación, sumado a la conversión a mercados externos de los sectores productivos de punta, liquidó el interés del capital por mantener el mercado interno fortalecido, así como las condiciones razonables de reproducción social en el territorio

nacional. El espacio nacional/local/interno dejó de ser una pieza central en la cadena de producción de plusvalor. Solo los microterritorios conectados globalmente adquirieron importancia.

Pero el impacto de la globalización en los territorios no es unívoco, sino que genera una complejidad de efectos y manifestaciones territoriales. Como señala Federico Bervejillo:

Algunos de los procesos que hoy coexisten en tiempo y espacio, pautando la reestructuración de los viejos territorios son: los procesos de reforzamiento de la concentración económica en algunos de los grandes núcleos urbanos preexistentes; procesos de desarrollo industrial autónomo, apoyados en sistemas locales de empresas; procesos de crecimiento desequilibrado en regiones receptoras de plantas descentralizadas-fragmentadas, sobre la base de tejidos de subcontratación pobre; procesos de desarrollo regional asociados a la agroindustria (...), decadencia de regiones y ciudades

fuertemente asociadas a modelos de desarrollo previos a la crisis, por ejemplo procesos de desindustrialización de áreas manufactureras tradicionales o procesos de desagravación y desertificación en antiguas áreas agrícolas.²

En paralelo, se produjo un repliegue territorial del Estado. Guillermo O'Donnell³ advertía que el Estado es mucho más que una burocracia gubernamental: representa un conjunto de relaciones sociales, normas, coerciones e instituciones que se aplican sobre un territorio. Parte de esta deserción se manifiesta en un desplazamiento en las políticas regionales o de regionalización, que son sustituidas por una descentralización fiscal y municipalista.

Ésta ha sido la tendencia dominante en América Latina. Bolivia, a partir de la presidencia de Víctor Paz Estenssoro en 1985, experimentó categóricamente esta inflexión a través de la llamada «Nueva Política Económica». Muy pronto todos los países andinos siguieron la misma ruta. También en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) avanzó aún más en la descentralización a través de la reforma constitucional de 1993, la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de 1996.

En Colombia, además de la orientación general de estas reformas, se adoptaron varias medidas descentralizadoras con el objetivo de ampliar la presencia territorial del Estado amenazado por la extensión del conflicto armado. Entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y la sanción de la nueva Constitución en 1991, se produjo un fuerte debate que derivó en la «autonomía de las entidades territoriales» bajo un Estado unitario. Además, más allá de las leyes, hubo avances significativos en la ejecución descentralizada de los presupuestos⁴.

En Perú, los gobiernos autoritarios supusieron más bien un proceso de hipercentralización⁵. En la Constitución de 1993, por ejemplo, se estableció una Cámara única integrada por legisladores votados en un único distrito nacional, lo que debilitó la representación política de las regiones.

2. F. Bervejillo: «Territorios en la globalización» en *Prisma* Nº 4, Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, 1995.

3. Citado en Eduardo Gudynas: «América Latina. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas» en *Revista del Sur* Nº 160, 4-6/2005.

4. Edgar Moncayo Jiménez: «Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina», informe preparado para la reunión técnica preparatoria para la primera Reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, Lima, 5 de mayo de 2005.

5. En 1992, el gobierno central intervino los gobiernos regionales y dispuso la conformación de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) adscritos al Ministerio de la Presidencia.

En Ecuador, los cambios jurídicos comenzaron recién a mediados de los 90. En 1997 se aprobaron la Ley Especial de Descentralización del Estado y Part

Este rápido repaso por los procesos de descentralización de los países andinos permite identificar varios elementos en común: el abandono de las políticas regionales, un marcado énfasis municipalista y una tensión permanente entre la democratización del Estado y su debilitamiento ■

icipación Social y la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado para los Gobiernos Seccionales. La Constitución de 1998 estableció la figura de Estado unitario de administración descentralizada, muy similar al colombiano.

Este rápido repaso por los procesos de descentralización permite identificar varios elementos en común: el abandono de las políticas regionales, un marcado énfasis municipalista y una tensión permanente entre la democra-

tización del Estado y su debilitamiento. Lamentablemente, esto ha profundizado las disparidades territoriales dentro de cada país, puesto que la fertilidad para «producir» municipios agudizó la atomización de las periferias, mientras que el centro permanecía sin fragmentarse: el efecto, entonces, fue una profundización de la asimetría. Pero, a la vez, permitió fortalecer la capacidad de algunos gobiernos locales e incorporar la noción de desarrollo territorial. El balance deja muchos retos pendientes.

■ Los desafíos actuales

Esta breve reseña permite introducir cuatro grandes campos de problemas que hoy enfrentan los países de América Andina en relación con su organización territorial:

Asimetría en el desarrollo territorial. En América Latina se han incrementado las brechas territoriales, por lo que el panorama hoy es de dualización y extrema segmentación. Un estudio presentado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y la Comisión Económica para América Latina (Ilpes-Cepal), elaborado por Iván Silva Lira, analiza qué ha pasado en términos de convergencia territorial; es decir, si el crecimiento regional ha sido convergente, neutro o divergente. Como señala Silva: «Interesa averiguar si las regiones más pobres están creciendo o no a tasas mayores que las más ricas y, por tanto, comprobar si hay mayor equidad en el crecimiento regional a escala nacional». La conclusión es que, pese a los procesos de descentralización institucional, las disparidades han aumentado:

Se pueden observar las mayores disparidades regionales en Perú, seguido de Brasil, Chile, México, Colombia y Bolivia. Este último, además de presentar los grados de desigualdad más bajos entre regiones, es el país de menor desarrollo relativo de los analizados (...) En todo caso, se puede observar, a partir del año 1994, una tendencia creciente al aumento de las disparidades territoriales en este país. En resumen, se puede decir que las disparidades territoriales en los países analizados presentan una tendencia ya sea a la mantención o al aumento leve en el tiempo, y que cuando ellas disminuyen esto tiende a coincidir con periodos de crisis económicas, lo que hace pensar que ello se debe más a la caída brusca del crecimiento de las regiones más ricas que a políticas explícitas que apunten a incentivar el crecimiento de las regiones más atrasadas. En resumen, de los datos referidos a la década de los 90 la evidencia estadística no muestra signos de convergencia, lo que estaría denotando una mantención, si no acentuación, de las disparidades territoriales.⁶

Reestructuración del poder político en los territorios. Una de las demandas más complejas son las autonomías. Por un lado, zonas ricas exigen mayor autonomía para consolidar formas propias de gobierno apoyadas en un campo de competencias económicas. Recelan del centralismo, pero también del Estado e incluso, por extensión, de lo público. Sus demandas ponen el énfasis en las dimensiones fiscales y políticas, antes que en los sistemas de prestación de servicios. Sus principales reclamos son la autonomía fiscal y política, casi siempre bajo un modelo asimétrico. Del otro lado, existen demandas de autonomía de las zonas pobres, particularmente indígenas. Las razones de la desconfianza frente al Estado son diferentes: las instituciones han sido excluyentes y han adoptado formas ajenas a su cultura, con déficits de salud, educación y desarrollo.

Además de la emergencia de estas demandas autonómicas, se ha revalorizado el papel de los gobiernos locales. Ya sea por un incremento presupuestario, por un fortalecimiento institucional o por la simple proximidad a la población, los gobiernos locales en general gozan de la simpatía de la sociedad. El poder político adquiere, en ese contexto, formas territoriales, por lo que el conflicto puede conducir a profundas crisis del Estado-nación.

Plurinacionalidad y sociedades de base territorial. El fortalecimiento de los pueblos y las nacionalidades indígenas ha puesto sobre el tapete los

6. I. Silva Lira: «Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina», *Serie Gestión Pública* 33, Ilpes, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, abril de 2003.

La demanda de plurinacionalidad de los pueblos originarios supone el reconocimiento pleno de sus características como naciones, incluidos márgenes importantes de soberanía en la jurisdicción de sus territorios ■

límites de un modelo de integración nacional basado en la homogenización cultural y el mestizaje. La demanda de plurinacionalidad de los pueblos originarios supone el reconocimiento pleno de sus características como naciones, incluidos márgenes importantes de soberanía en la jurisdicción de sus territorios.

Esto genera desafíos enormes para compatibilizar la formación de una unidad política superior que construya, respete y articule una pluralidad de formas de organización estatal y social. Como señalan Xavier Albó y Franz Barrios Suvelza:

Hay que dejar abierta a cada pueblo la posibilidad de tener y consolidar su propio territorio con el debido margen de autonomía para que pueda desarrollar más libremente su propio modo de ser e identidad así como su propia capacidad de autogobernarse; pero a la vez, es indispensable construir una forma de comunidad nacional cívica que le dé sustento al proyecto de Estado nacional.⁷

Organización estatal ineficiente, derrochadora e irracional. A estos tres enormes desafíos, cabe añadir otro más funcional, pero no menos importante. Si se trata de recuperar la centralidad del Estado en la promoción del desarrollo, en la cohesión social y en las tareas de redistribución, es indispensable un nuevo Estado: eficiente, racional, productivo e inteligente.

■ Consideraciones para pensar en algunas salidas

Los desafíos presentados aquí son complejos y su tratamiento amerita contemplar algunos elementos básicos. El primero de ellos es el modo de inserción de gran parte de los países de América Latina, y particularmente los andinos, en la globalización: se trata de una inserción precaria, incierta y frágil. Regiones que podrían aparecer momentáneamente como ganadoras por contar con ventajas vinculadas a mercados, precios o infraestructura, no tienen un estatuto consolidado y, como se ha visto, pueden rápidamente desplomarse en las cadenas de producción o circulación transnacional. Eso hace indispensable que, sin abandonar la idea de la competitividad territorial, se

7. X. Albó y F. Barrios Suvelza: *El estado del Estado en Bolivia. Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, PNUD, La Paz, 2006.

consoliden Estados nacionales inteligentes, estratégicos, reasignadores y dinamizadores de procesos de acumulación de capacidades nacionales. Cualquier región que enfrente estos desafíos en soledad tendrá pocas posibilidades de lograr éxitos perdurables. El Estado nacional es indispensable como actor estratégico en este mundo globalizado.

Otro elemento por tener en cuenta es que la discusión de los procesos de descentralización, regionalización y autonomías debe estar acompañada del impulso de la integración regional sudamericana. Cuando se habla de las buenas experiencias ocurridas en otros lugares, como por ejemplo en España, hay que tener en cuenta que el haber desarrollado un proceso de descentralización simultáneamente con el proceso de integración supranacional europeo ha sido un factor de compensación y equilibrio fundamental.

Es indispensable revertir la tendencia a mantener y reproducir las grandes disparidades dentro del territorio nacional. Las dimensiones culturales, nacionales e identitarias, que en principio deberían expresarse como valores de diversidad, están íntimamente ligadas a las condiciones de riqueza y pobreza, y se convierten, por lo tanto, en factores de polarización social y política. Estas disparidades tienen implicaciones en varios órdenes, entre ellos el fiscal. Se trata de construir mecanismos de solidaridad y de reasignación territorial.

Varios países enfrentan la discusión de la territorialidad de sus recursos naturales. Si bien la producción de esos recursos puede estar alojada parcialmente en un territorio, siempre se requieren sistemas nacionales: oleoductos, gasoductos, refinación, transporte, sistema de comercialización. Perder de vista esto sería cometer un gravísimo error.

Es necesario, finalmente, que los nuevos modelos de gestión del territorio puedan funcionar. De lo contrario puede incurrirse en la esterilidad del cambio constitucional. Asegurar factores mínimos de viabilidad política, garantizar la continuidad en las políticas más allá de un gobierno; establecer reglas de juego claras; fortalecer una institucionalidad estatal con capacidad de planificar, ejecutar y monitorear el proceso y mejorar la calidad de los servicios, todo esto es necesario para que estos esquemas de gobierno funcionen del modo adecuado.

■ **Contenidos de una agenda**

Un ordenamiento territorial claro. No es posible imponer un nuevo mapa político administrativo sin contar con la aceptación razonada de los propios

habitantes y del sistema político. Pero, a la vez, los procesos de descentralización exitosos demuestran que la tendencia, en la mayoría de los países, no es hacia la mayor fragmentación de unidades socioterritoriales, sino hacia el fortalecimiento de territorios con mayores capacidades.

La argumentación parece contundente: es preciso alcanzar una cierta escala para problematizar, programar y gestionar el desarrollo. En otras palabras, la jurisdicción debe tener un mínimo de potencialidades, recursos, población e infraestructura para que pueda autogestionarse con relativo éxito. Esto contrasta con el interés de expresar la identidad y pertenencia a ámbitos territoriales muy pequeños.

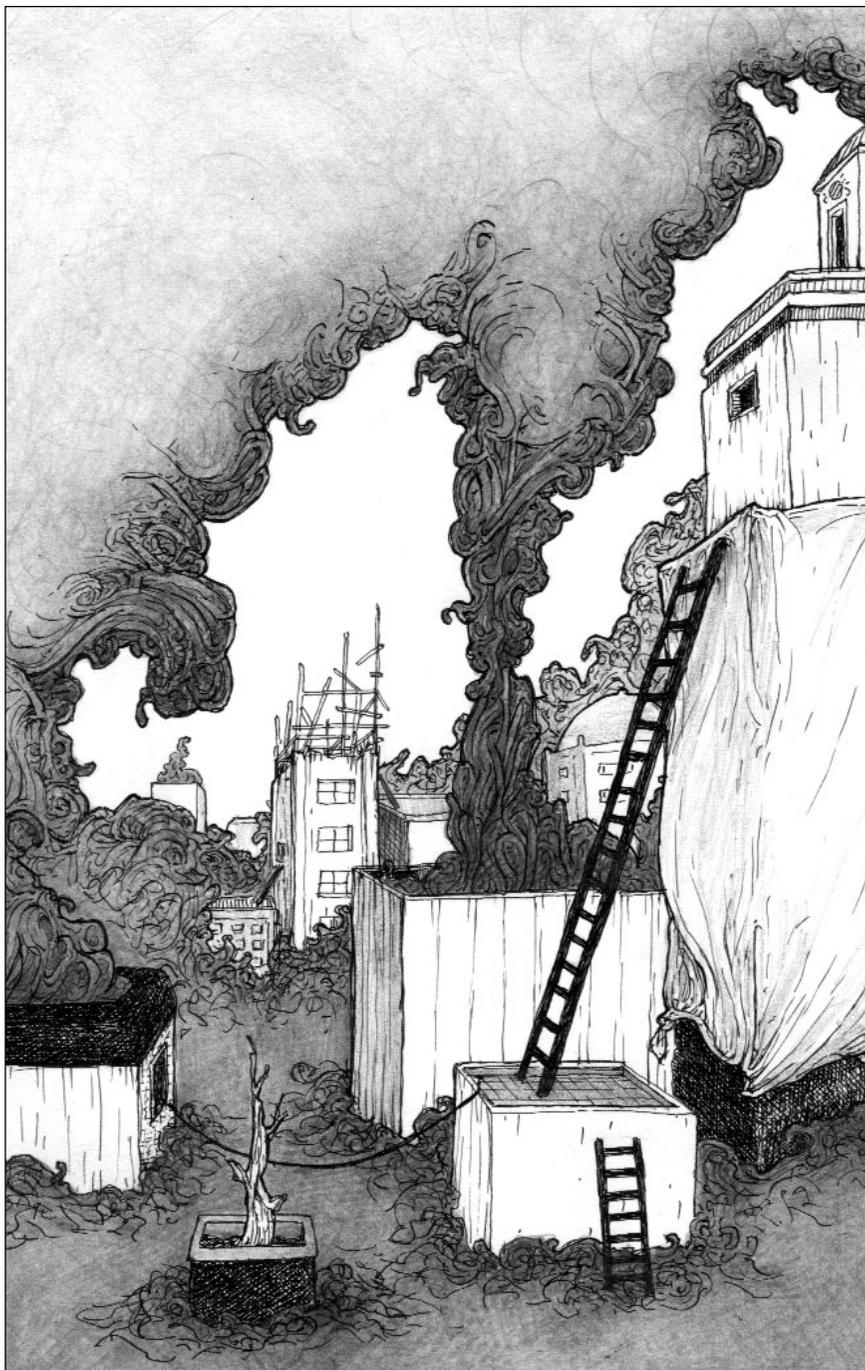
Una alternativa es diseñar un modelo que contemple cuatro niveles: el nivel nacional, el meso (departamento o región), el local (municipio o ayuntamiento) y el nivel microlocal, todos ellos como dimensiones de promoción de la participación, la consulta y, eventualmente, como distritos para la formación de la representación política.

Un sistema de competencias definido. No hay descentralización ni autonomía que no estén basadas en un sistema de competencias claro. Para la mayoría de las personas, el gobierno es esencialmente lo que hace para la población. Éste es un principio clave del proceso de descentralización, habida cuenta de la confusión y superposición de las competencias y de la ineficacia en el cumplimiento de las tareas que suele observarse.

Un proceso de atomización de las competencias, sin referencias concretas acerca de los costos, es una pérdida de tiempo y recursos. Es por ello indispensable adoptar una matriz de competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de los niveles de gobierno, así como una definición precisa de sus funciones. La calidad de la coordinación y el fortalecimiento de la capacidad de los distintos niveles de gobierno son claves⁸.

Un sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado. No existe ningún Estado, ni aun los de mayor nivel de federalismo, que no cuente con herramientas de organización de la planificación nacional y con proyectos de desarrollo pensados desde una perspectiva territorial.

8. Fabio Velásquez et al.: *Municipalidades y descentralización: presente y futuro*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994.



Todo desarrollo posible tiene una territorialidad y ésta, en tanto relación entre la dimensión física, histórico-cultural y socioeconómica, está sujeta a la acción política de las sociedades.

La articulación de los distintos niveles de gobierno plantea más que un problema de ingeniería institucional: se trata de un complejo problema de proyectos e intereses político-territoriales. Desde siempre, pero sobre todo desde hace algunos años, el discurso en contra del centralismo se ha convertido en una herramienta multiuso para las elites locales, sobre todo cuando los resultados de la gestión local son magros.

Un presupuesto predecible, corresponsable y solidario. En varios países de América Latina las competencias transferidas no están siendo financiadas con fuentes propias, sino con transferencias financieras no vinculadas al aporte local. Como señala Iván Finot:

Este tipo de transferencias resulta contraproducente, tanto para la eficiencia y la participación como para la misma equidad. En efecto, si ellas no están condicionadas al aporte local, (i) no hay un freno económico para las presiones políticas, (ii) los gobiernos centrales tenderán a restringir la participación, ya que ésta puede canalizarse a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida, (iii) los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les significa mayor esfuerzo, y (iv) descentralizar políticamente el gasto social resulta contrario al principio de «igualdad de oportunidades» que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano.⁹

La elaboración presupuestaria debe estar en relación con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo. No es posible seguir manteniendo varios regímenes presupuestarios paralelos que no logran ensamblarse y que constituyen un marco para la arbitrariedad. Con todas las autonomías y libertades, es indispensable avanzar hacia una estructura presupuestaria coherente, con funciones de planificación y rendición de cuentas para todos. Debe territorializarse todo el presupuesto, incluyendo la deuda.

Una política social y redistributiva nacional. Algunos trabajos demuestran que una parte importante de la redistribución del ingreso es una tarea

9. Iván Finot: «Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad» en *Reforma y Democracia* N° 10, 2/1998.

que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales¹⁰. Un primer punto de partida tiene que ver con la obligación de estos gobiernos de garantizar iguales oportunidades de vida y desarrollo para todos los niños, sea cual fuere el nivel de desarrollo de su localidad.

Una parte importante de la redistribución del ingreso es una tarea que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales ■

Este principio es la clave para generar equidad a través de la responsabilidad del financiamiento de lo que se ha denominado «canasta social básica»¹¹. Hay evidencias que demuestran que otras funciones, como la gestión, la construcción de la infraestructura y el equipamiento, la operación y el control y la evaluación, pueden mejorarse mucho si se gestionan localmente. La responsabilidad del financiamiento mínimo, sin embargo, debe ser nacional.

En ese marco, pueden sugerirse algunas líneas para mejorar la gestión local de las políticas sociales, tal como lo analizan algunos trabajos¹², articulando una visión integral. Se trata de restablecer una cadena causal que identifique los factores estructurales y los procesos y las mediaciones que provocan formas y niveles de pobreza diferenciados en cada sector.

Hay, además, otros aspectos en que la gestión local de las políticas y servicios sociales ha mostrado logros importantes: la construcción de redes de prestadores de servicios y de programas sociales con el propósito de ordenar los esfuerzos y conseguir sinergia; la definición de una normatividad específica que permita adecuar los mecanismos de control y regulación en la prestación de servicios (sistemas de referencia y contrarreferencia, auditorías y evaluaciones educativas, guías de procedimientos, etc.); el establecimiento de sistemas de información locales que aseguren la oportunidad de la información, la integridad, la territorialización y la multisectorialidad; y los procesos de capacitación del personal que presta servicios.

10. I. Finot: *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*, Ilpes, Santiago de Chile, 1998.

11. *Ibíd.*

12. José Luis Coraggio: «¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?» en *Nueva Sociedad* N° 164, 11-12/1999, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/2814_1.pdf> y *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1998.

Más y mejor participación. La participación es un componente central de todo proceso de descentralización democrática. Incluso aquellas visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia en la utilización de los recursos le otorgan un papel protagónico.

Si la democratización de la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización, debe establecerse un conjunto de mecanismos que favorezcan ese proceso. Nada sería más reaccionario que, como efecto del proceso de descentralización y autonomías, reconfigurar cacicazgos u oligarquías locales. El sujeto último de la descentralización es la población, los ciudadanos, las personas. La autonomía debe significar el autogobierno de la sociedad y no el gobierno de las oligarquías locales.

Una estrategia para reducir las disparidades. Todo rediseño institucional debe estar acompañado de la redefinición de las políticas. Si no se adopta un modelo de desarrollo económico inclusivo, territorialmente equilibrado, con capacidad de generar empleo productivo, con mecanismos de compensación, etc., la descentralización no será viable. Esto supone ciertas acciones concretas, como la promoción de mercados financieros locales, el asesoramiento para determinar la factibilidad de las líneas productivas, la creación de redes de intercambio de información entre productores y la instalación de infraestructura.

Un proyecto que reoriente la relación entre el poder y el territorio por medio de la autonomía y la descentralización debería, como mínimo, enfrentar, aliviar o resolver los problemas y las dificultades señaladas. Pero cabría ser más ambicioso y entender la descentralización y las autonomías como partes de un proceso que amplíe la democracia y permita avanzar hacia un país equitativo, productivo, democrático y territorialmente justo. Es sin dudas una oportunidad, que debe ser enfrentada con el mayor optimismo y la mayor creatividad posibles. ☒

El estado de América Latina y sus Estados

Siete piezas para un rompecabezas por armar en tiempos de izquierda

FERNANDO CORONIL

Incluso reconociendo los matices, es difícil no ver a América Latina teñida de rojo o, al menos, de rosado. Hoy, cada vez más Estados y movimientos sociales hacen suyas las propuestas de un orden no solo más justo, sino también más plural. Para entender el estado de América Latina y sus Estados en estos agitados tiempos, es necesario reflexionar acerca del orden capitalista neoliberal dentro del cual estos Estados han surgido y contra el cual han insurgido.

Para entender el estado de América Latina y sus Estados en estos agitados tiempos, es necesario reflexionar sobre el orden capitalista neoliberal dentro del cual estos Estados han surgido y contra el cual han insurgido, al menos en palabra. Efectivamente, en los últimos años ha aparecido en América Latina, para sorpresa de quienes celebraban el fin de la izquierda, un racimo de gobiernos y movimientos que enarbolan sus ideales y le dan nueva vida. En este ensayo me propongo examinar el contexto dentro del cual estos Estados se desenvuelven y reflexionar sobre el Estado en sí. Con estas notas deseo también celebrar este nuevo aliento por un mundo más justo y, a la vez, advertir contra toda tentación de ver a actor alguno como el agente exclusivo de la historia y la encarnación de su verdad. Mi deseo es evitar no solo la repetición de los errores de un pasado hartado conocido, sino también el cierre de nuevos caminos al imaginario utópico democrático.

Fernando Coronil: historiador y antropólogo venezolano; autor, entre otros libros, de *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela* (Nueva Sociedad / CDCH-UCV, Caracas, 2002). Actualmente es profesor en la Universidad de Michigan y director del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de esa universidad.

Palabras claves: capitalismo, imperialismo, globalización, Estado, América Latina.

Es ya un lugar común decir que se ha producido un giro hacia la izquierda en América Latina. Aun quienes por hábito profesional cuestionamos los lugares comunes, desconfiamos del uso de etiquetas genéricas y reconocemos las marcadas diferencias entre los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Michelle Bachelet en Chile, o la heterogeneidad de movimientos como los piqueteros en Argentina y los zapatistas en México, recurrimos al término «izquierda» como el signo político común de esta emergente realidad latinoamericana. Pero, incluso reconociendo los matices, es difícil no ver a nuestra América teñida

Después de estar de capa caída, la izquierda ondea en nuestro continente como una flamante bandera. Viejo

signo en tiempos nuevos: ¿qué significa esto? ■

de rojo o, al menos, de rosado. Después de estar de capa caída, la izquierda ondea en nuestro continente como una flamante bandera. Viejo signo en tiempos nuevos: ¿qué significa esto?

Significa, al menos en parte, que estamos, si no en guerra, al menos en pelea de parejas. Incluso en los centros metro-

politanos se terminó la luna de miel con un neoliberalismo que era proclamado, después de la caída del socialismo realmente inexistente, como el fin de la Historia –su fin en el doble sentido de meta y de plena realización. Al cabo de unos breves años de difícil matrimonio planetario, el neoliberalismo ha dejado maltrecho al planeta y no ofrece recetas creíbles para mejorar las cosas. Aunque su implementación siempre fue muy selectiva –neoliberalismo para los «otros», no realmente para los centros metropolitanos–, todavía no aparece claramente un mejor partido. Hoy el neoliberalismo solo puede proclamarse como el único patrón mundial si oculta que puede ser el fin deseado por unos pocos a costa del desdichado fin de muchos más. Dado su descrédito como solución para organizar el mundo capitalista, no debería sorprendernos si la desenfrenada acumulación de capital se efectuase ahora por otros medios, incluso a través de Estados que proclaman enfrentarla.

Es evidente que quienes dominan el orden mundial desde las cimas imperiales buscan reformas que mantengan las relaciones de poder existentes. En buena medida porque la pobreza ha surgido como fuente de inestabilidad global, la lucha contra ella se ha convertido en un lema de agencias y organismos internacionales que antes no mostraban mayor interés en este problema. Hasta el Fondo Monetario Internacional (FMI) ahora lo proclama como suyo.

¿Y qué pasa en América Latina? En medio de tensiones agudas que hacen que las prácticas no vayan siempre de la mano del discurso, la retórica política, al

menos, es cada vez más progresista. Estados y movimientos sociales hacen suyas las propuestas de un orden no solo más justo, sino también más plural. Doy dos ejemplos extremos: desde lo que aparece como cierta derecha, el nuevo presidente de México, Felipe Calderón, proclama luchar por una sociedad sin pobreza y multiétnica, por medio de un «elitesco» proyecto de mestizaje y capitalismo neoliberal. Desde lo que es visto como una izquierda radical, Hugo Chávez proclama el socialismo del siglo XXI apoyándose en un conservador modelo de producción petrolera basado en empresas mixtas de capital estatal y transnacional, dirigido principalmente al mercado metropolitano mundial. Mientras tanto, al margen del Estado, esquivando debates sobre izquierdas y derechas, el subcomandante Marcos pide que vayamos desde arriba hacia abajo: que veamos lo que quiere el pueblo y actuemos en base a sus demandas. En nuestra América, diversos movimientos populares –indigenistas, de vecinos, de mujeres, de campesinos sin tierra, de obreros sin trabajo– también se enfrentan al orden capitalista. Algunos quieren reformarlo, otros revolucionarlo, y otros crear un orden alternativo en base a cosmologías no occidentales.

Entonces, ¿se puede hablar de un movimiento de izquierda, de un proyecto común? ¿Sería más acertado reconocer una multiplicidad de izquierdas y movimientos contra el orden imperante, o al menos dirigidos a reformarlo? ¿Se trata de realizar la promesa de igualdad del orden occidental, o de reconocer otros ideales basados en otras tradiciones culturales? Si ya no es el proletariado, ¿quién o quiénes serán los agentes del cambio? ¿Se lucha ahora por el poder o, como proponen algunos, contra el poder? Si no tenemos claros los fines, reconocemos al menos que estamos en lucha y tal vez en guerra. Pero ¿acaso compartimos el mismo adversario o enemigo? Muchos le han puesto nombre: capitalismo neoliberal, imperialismo, patriarcado, Europa, Occidente, la civilización blanca, la episteme moderna. Pero, más allá de las etiquetas, ¿cómo comprendemos a nuestro contrincante y, aún más importante, cómo lo diferenciamos de nosotros mismos? ¿En qué mundo nos hemos formado, en qué idiomas hablamos, qué contenidos y qué experiencias informan los sueños que soñamos?

Estas preguntas sirven de guía para explorar algunos aspectos del orden imperial dentro del cual se mueven los Estados de América Latina. Las presentaré siguiendo un modelo del subcomandante Marcos que ya he hecho mío: como piezas de un rompecabezas para armar en común. Las piezas son incompletas –usted, lector, puede agregar las que quiera y tal vez quitar las que no cuadren. Quizás no todas encajen bien, pero, como en los rompecabezas

que uno armaba de niño, a veces entran si uno las empuja, y de este modo permiten vislumbrar algo no imaginado antes; lo que no cuadra a veces ofrece una inesperada iluminación.

■ 1. La izquierda depende de la derecha

Desde sus orígenes en la Asamblea Legislativa durante la Revolución Francesa, la izquierda se ha definido en oposición a la derecha. Su contenido es variable, cambiante y relacional. Si tiene un denominador común, está dado por su oposición cambiante a las también cambiantes jerarquías del poder. En Francia, la Montaña era la izquierda contra los *feuillants*, pero posteriormente la izquierda estuvo representada por los girondinos, que fueron desplazados por los jacobinos después de la caída de Robespierre. Con la consolidación de Napoleón, la izquierda tuvo que acomodarse al nuevo juego de poder dominante. Igual acomodo parece ocurrir ahora, cuando el poder imperial de EEUU se ha impuesto en un mundo donde el capitalismo aparece como el horizonte histórico más visible.

**Hoy la izquierda se define
contra el mercado,
a favor de la intervención
estatal en beneficio de las
mayorías, contra las
guerras expansionistas
y a favor de la sociedad
civil contra el Estado
y el mercado; en ciertas
comunidades, se rechazan
estas categorías como parte
de un orden occidental ■**

modo parece ocurrir ahora, cuando el poder imperial de EEUU se ha impuesto en un mundo donde el capitalismo aparece como el horizonte histórico más visible.

Durante la Revolución Francesa, la izquierda tendía a favorecer al liberalismo, a la república o a un monarquismo «*lite*» contra el monarquismo absoluto, al mercado contra el Estado, a la guerra expansionista imperial contra el provincialismo nacional. Hoy la izquierda se define contra el mercado, a favor de la intervención estatal en beneficio de las mayorías, contra las guerras expansionistas y a favor de la sociedad civil contra el Estado y el mercado;

en ciertas comunidades, se rechazan estas categorías como parte de un orden occidental, en nombre del orden ancestral que se aspira a mantener o recrear.

La distinción entre jerarquía e igualdad ha sido, como plantea Norberto Bobbio, un eje diferenciador entre derechas e izquierdas: mientras la derecha favorece la verticalidad de toda jerarquía, la izquierda defiende la horizontalidad de la igualdad. Si bien en el siglo XIX y XX la igualdad dentro de los patrones occidentales era el objetivo central de la izquierda, hoy la igualdad se plantea también fuera de sus patrones y, aun más, fuera de Occidente mismo: la igualdad de las diferencias, es decir, entre todo tipo de culturas y subculturas.

El dominio de la derecha significa que tiene poder para definir el juego político. Como siempre, las izquierdas han estado condenadas a una doble relación: entrar en juego con la derecha y, a la vez, tratar de cambiar no solo las reglas del juego, sino sus participantes y el juego mismo. Si el signo del dominio de la derecha es su capacidad de definir el juego, el signo del poder de la izquierda es su capacidad para jugarlo y transformarlo, pero sin ser absorbida por él.

La relacionalidad de la izquierda hace que su posición dependa del cambiante juego de poder. Después de la caída del Muro de Berlín, en el Norte, el centro se ha movido a la derecha, mientras que en el Sur, la izquierda se ha movido al centro. En tanto no tiene suficiente fuerza para cambiar el juego, la izquierda proclama en voz alta sus ideales, pero ajusta calladamente su conducta. Esto ha llevado a una inflación del discurso izquierdista. Chávez es la máxima expresión de esta tensión entre palabras y acciones en el ámbito del Estado, a tal punto que este tema se ha convertido en objeto de debates. Para algunos, su práctica siempre termina coincidiendo con su retórica; para otros, su retórica oculta una práctica acomodaticia. En todo caso –en éste y en todos los casos–, no se trata simplemente de un doble discurso, de un divorcio entre palabra y realidad, pues el discurso tiene efectos reales. Y uno de esos efectos es que hoy es difícil hacer política en América Latina, aun para la derecha, sin poner al «pueblo» en el centro del discurso.

La derecha defiende el orden existente; su ideal de futuro es conocido. Las izquierdas luchan por un orden nuevo y, por ello, inédito. En la medida en que la utopía implica la creación de un orden nuevo en libertad e igualdad, éste no puede ser definido de antemano. Al contrario, solo puede ser imaginado por medio de lo que Marx llamó «la poesía del futuro». Pero, aun si logramos que nuevas imágenes orienten la acción política, observaremos que, como una lengua nueva que aprendemos, esta poesía no será pura pues estará saturada por los acentos de la vieja lengua; la historia nunca es inmaculada.

■ 2. El siempre contradictorio capitalismo: de izquierda y de derecha

En esta era de acentuado capitalismo global, la derecha es el capitalismo imperial contemporáneo. A la par que ha transformado el mundo y creado condiciones para una mayor igualdad (por ejemplo, la Revolución Francesa), el capitalismo es hoy la fuente de las jerarquías más profundas que dividen a la humanidad.

El capitalismo es global no solo porque cubre el globo, sino porque ha sido global en sus orígenes, desarrollo y evolución. En la historiografía eurocéntrica, el capitalismo aparece como un fenómeno europeo que se expande desde imperios europeos hacia las periferias y las asimila paulatinamente. En esta perspectiva, los debates sobre los orígenes del capitalismo se enfocan en las relaciones dentro de Europa. Paradójicamente, para esta historiografía tanto el capitalismo como el imperialismo aparecen como si sus agentes fueran exclusivamente europeos y la periferia, como el pasivo objeto del abrazo imperial.

Otras perspectivas –dependentistas, sistema mundo, teoría poscolonial– han descentrado esta visión del capitalismo y redefinido la discusión sobre sus orígenes y su naturaleza. De acuerdo con estas perspectivas, se trata ya no de determinar el origen del capitalismo en el campo europeo o en su comercio interurbano (como en conocidos debates), sino de ubicar a Europa misma en el contexto global. La colonización ibérica de las Américas le proporcionó a Europa no solo inmensas riquezas en la forma de recursos sacados del suelo y de la plusvalía extraída por medio de muchas formas de trabajo forzado. También convirtió a América en un laboratorio imperial donde se forjaron modelos de gobierno y de producción. La jurisprudencia española, en gran parte formada como resultado de los debates sobre el encuentro colonial, sirvió de fundamento para el derecho internacional (como argumenta Carl Schmitt). Los rebeldes de Haití forzaron a los rebeldes franceses a abolir la esclavitud y hacer menos provincial la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (faltarían otras luchas para que se incluyera a las mujeres). Las plantaciones en el Caribe y Brasil, que integraban agricultura e industria de gran escala, fueron formas originarias de agroindustria que sirvieron de modelo para la producción capitalista industrial europea. Como ha mostrado Fernando Ortiz a través de su contrapunto entre el azúcar europeo y el tabaco americano, la modernidad no se produjo *en* una región, sino como resultado de intercambios transculturales *entre* los centros metropolitanos y las sociedades coloniales.

Según esta perspectiva, el capitalismo no se originó en los centros urbanos o en el espacio rural británico para luego expandirse hacia los trópicos. Más bien se desarrolló *entre* las colonias y los centros metropolitanos a partir de la expansiva economía mundial del siglo xvi. Sus orígenes no se encuentran en una región, sino entre regiones. El desarrollo capitalista no solo es desigual, sino asimétrico: sus múltiples formas regionales reflejan su dinámica polarizante y las cambiantes formas de poder global dentro del cual tiene lugar.

El proceso global iniciado en la Colonia perdura en forma cambiante en el presente imperial. Cada vez más definido por redes de capital y trabajo que trascienden las fronteras nacionales, el capitalismo continúa separando a la humanidad, fracturándola entre, por un lado, países metropolitanos y enclaves en el sur, que concentran la producción de mercancías sofisticadas o basadas en innovaciones científicas y tecnológicas, y, por otro lado, áreas que producen mercancías intensivas en trabajo y recursos naturales.

Si bien es cierto que Europa transformó a América, también lo es que América transformó a Europa. Dada su mutua constitución, no es posible hablar en términos de unidades geohistóricas discretas y autoconformadas y decir que tal o cual región es el producto de la otra. Si bien en desiguales condiciones, Europa y América se constituyeron mutuamente. Pero, como la corriente eurocéntrica corre en una sola dirección y se dice a menudo que Europa ha creado a América, es necesario aseverar a contracorriente, con Frantz Fanon, que «Europa es la invención de América».

■ 3. Los imperios como parteros de naciones

Naciones, imperios y pueblos se han formado en íntima relación, internalizando y creando exterioridades transculturales, todas impuras. La formación de los Estados-nación ha estado íntimamente ligada al desarrollo global del capitalismo. Como centros políticos, los imperios coloniales promovieron la expansión del comercio y la industria aun antes que las naciones se constituyeran como Estados independientes. España se formó como nación durante el largo periodo que abarcó desde la constitución hasta la disolución de su imperio. Como enfatiza Benedict

Naciones, imperios y pueblos se han formado en íntima relación, internalizando y creando exterioridades transculturales, todas impuras. La formación de los Estados-nación ha estado íntimamente ligada al desarrollo global del capitalismo ■

Anderson, la independencia política de América Latina fue pionera del nacionalismo moderno. La disolución del imperio español dio lugar no solo a la formación de naciones independientes en América Latina, sino a la conformación de España misma como un Estado-nación. La entidad llamada «Francia», que se refiere tanto a un Estado-imperio como a un Estado-nación, se convirtió en una entidad estrictamente «nacional» solo después de la disolución de su imperio a partir de la Segunda Guerra Mundial. Las naciones se formaron

simultáneamente con la creación y disolución de imperios. Durante este proceso, desarrollaron cambiantes maneras de definir, incorporar, transformar y diferenciar a sus distintas poblaciones y sujetos.

El imperio no se define por criterios formales o informales, sino por la integración y reconfiguración de ambas dimensiones. En la historiografía de las Américas, la noción de imperio informal se refiere casi exclusivamente a la experiencia británica, tal cual la formularon John Gallagher y Ronald Robinson en 1953. El hecho de que la noción de «imperialismo informal» no se haya usado en relación con EEUU lejos de cuestionarla, demuestra su validez. La distinción formal/informal era necesaria para afirmar, como hicieron Gallagher y Robinson, la «unidad» y la «totalidad» del imperio británico, en su modalidad de imperio formal (en Asia y África) y de imperio informal (en las Américas). Esta distinción se hizo innecesaria en el caso del imperialismo estadounidense, pues éste ha hecho de la informalidad su forma normal de ejercer su dominio. En su caso, lo informal se ha convertido en lo formal, en lo normal.

La resistencia al sistema se produce tanto en sus íntimos engranajes internos como en sus márgenes externos, no menos márgenes sistémicos por ser extensos, como es el caso de la vasta América andina indígena. No existen, en ningún lugar del globo, sociedades desligadas de las relaciones de dominación externas e internas, ni culturas puras, sino un contrapunto de sociedades, culturas y subculturas entretejidas por distintas relaciones de poder.

■ 4. Imperialismo: la otra cara del capitalismo

El imperialismo no es la fase superior del capitalismo, sino su coetánea condición de existencia. Esta proposición cuestiona la visión clásica del imperialismo. Tres premisas han fundamentado esta visión eurocéntrica: a) el capitalismo es un fenómeno europeo; b) las naciones capitalistas europeas son los agentes fundamentales del imperialismo; c) el imperialismo es una fase superior del capitalismo europeo. Si aceptamos que el capitalismo es un fenómeno global y que las naciones europeas no son solo sus agentes sino su producto, entonces veremos todo con otros ojos.

Desde el Sur, podemos ver más fácilmente que el imperialismo no resulta de la dinámica expansiva de las naciones capitalistas europeas ya en etapa de madurez. Antes bien, el imperialismo es una condición contemporánea del capitalismo. El capitalismo y el imperialismo se constituyeron mutuamente en la

forja del mundo colonial y el mercado mundial a partir del siglo XVI. Ambos son a la vez causa y producto de la interacción entre los imperios metropolitanos y las periferias coloniales. Los factores indicados por los teóricos del imperialismo para distinguirlo como una fase del capitalismo nacional europeo –exportación de capitales, búsqueda de mercados, unión entre el capital financiero y el productivo, rivalidades y alianzas entre Estados– han estado presentes, aunque en forma diferente, desde la colonización de América hasta hoy. Su configuración particular en un momento específico (como en el periodo que dio pie a la clásica definición de Lenin) define una modalidad de imperialismo, pero no su naturaleza.

Capitalismo e imperialismo son dos caras de un mismo proceso. Así como el imperialismo hace evidente la dimensión política del capitalismo, el capitalismo hace visible la dimensión económica del imperialismo. Esta perspectiva permite observar que «Estados» y «mercados» son dimensiones complementarias de un proceso unitario. Su tajante división, tan central en las discusiones políticas actuales sobre el papel del Estado y del mercado, oculta sus profundos nexos y su mutua constitución. Así como el mercado capitalista siempre se ha formado con el apoyo del Estado, el neoliberalismo depende del respaldo estatal, desde leyes laborales que restringen el libre movimiento del trabajo hasta la protección estatal que facilita el flujo del capital financiero. En pocas palabras: sin el capitalismo no existiría el imperialismo moderno. Y, del mismo modo, sin el imperialismo moderno no habría capitalismo.

Así como el mercado capitalista siempre se ha formado con el apoyo del Estado, el neoliberalismo depende del respaldo estatal, desde leyes laborales que restringen el libre movimiento del trabajo hasta la protección estatal que facilita el flujo del capital financiero ■

Este planteamiento recoge ideas ya sembradas en América Latina hace muchos años. En 1936, el líder peruano Víctor Raúl Haya de la Torre argumentó que en América Latina, el imperialismo no era la fase superior del capitalismo, sino su primera etapa. La idea es correcta, pero no solo en relación con América Latina, sino con el capitalismo mundial. Si bien el imperialismo siempre ha acompañado al capitalismo, también el capitalismo siempre ha ido de la mano del imperialismo moderno.

Con esta afirmación no quiero invertir el argumento de Lenin y decir que el capitalismo es una etapa del imperialismo, ni en América Latina ni en otras

partes. Mi argumento es que el capitalismo y el imperialismo modernos son procesos coetáneos que se condicionan mutuamente, en forma diferente según el contexto. Naturalmente, así como ha habido capital antes de que hubiera capitalismo, ha habido imperios antes de que existiera el capitalismo. Igualmente, ha habido, y tal vez habrá, imperialismos sin capitalismo. Pero el imperialismo moderno ha estado siempre íntimamente asociado al capitalismo.

Los imperios modernos –primero coloniales y luego nacionales– están ahora dando paso a un imperialismo global, formado por redes de Estados metropolitanos y capitales transnacionales, cada vez menos dependientes de las formas directas de control político.

■ 5. La Cuarta Guerra Mundial

La guerra imperial de hoy es un infierno con muchos círculos. Es una guerra con múltiples frentes, agentes y objetivos. Como dice el subcomandante Marcos, no es la caliente Guerra Fría, que terminó en 1989, marcada por conflictos bélicos en el Tercer Mundo de un planeta dividido en dos bloques de poder. Ésta es una guerra a la vez nacional y transnacional, formal e informal. Es una guerra que consolida, y al mismo tiempo trasciende, la división entre Estados y regiones. Involucra a Estados-nación, como EEUU, y a «redes» de capital. Va dirigida contra otros Estados-nación, como Iraq, pero también contra fuerzas o grupos transnacionales, como «los terroristas». Una de las perversidades de este sistema es que sus mayores víctimas tal vez sean los desposeídos y excluidos, sin espacio digno en sus comunidades ancestrales ni en el nuevo desorden mundial.

Hasta ahora, la guerra caliente se ha centrado en el Oriente Medio. Pero en otros círculos infernales, la guerra llega por vía de la explotación, la pobreza y la exclusión. Hoy hay tantos esclavos como los que cruzaron el Atlántico durante los tres siglos del periodo colonial. La miseria, las epidemias y las hambrunas generan más muertes que las guerras calientes, todas evitables con los recursos de los que dispone la humanidad. Pero la preservación de un orden mundial basado en la desigual producción y distribución de estos recursos no solo no impide, sino que mantiene, la polarización mundial. EEUU, con solo 5% de la población del planeta, consume la mitad de la gasolina y la cuarta parte de la energía mundial. Aunque se erige como un modelo universal de civilización, es un modelo que no se puede generalizar, pues se basa en la explotación y la exclusión de los otros y en un uso insostenible y no

generalizable de los recursos naturales. Las respuestas, entonces, tienen que ser alternativas a este orden.

■ 6. El fetichismo del Estado

El Estado es un fetiche. Como encarnación de la Nación, el Estado se objetiva a través de múltiples discursos y prácticas que proclaman representarlo. El «efecto Estado» se logra a través del poder de objetivaciones tales como: palacio presidencial, ministerios, cuarteles, burocracias, discursos, leyes, códigos, ceremonias, actos, manifestaciones populares. En una escala amplia, el pueblo es el Estado; en una escala reducida, el presidente representa al Estado. Pero, en otras escalas, el Estado es representado por la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial o un simple policía. El Estado es, así, el conjunto de relaciones y objetivaciones particulares que lo constituyen como el agente general de la Nación. Su compleja identidad se adquiere desde posiciones que reflejan y constituyen toda una cartografía del poder.

El Estado es un fetiche. Como encarnación de la Nación, el Estado se objetiva a través de múltiples discursos y prácticas que proclaman representarlo ■

El Estado-nación es el fetiche de la Nación y de sí mismo; su mistificadora forma de representarla y de representarse es parte esencial de su constitución como representante. La «forma Estado», de modo similar a la «forma mercancía» pero por medio de un abanico más amplio de corporizaciones, se logra a través de relaciones sociales objetivadas en múltiples particularidades. Estas objetivaciones no son entidades meramente independientes con atributos propios, ni son solo símbolos, sino los medios a través de los cuales el Estado se constituye y adquiere significado como una forma general. Al igual que la forma mercancía, la forma Estado no solo se encarna por medio de objetivaciones particulares, sino que se constituye mediante ellas. Como tal, el Estado se forma a través de objetivaciones que establecen una relación de equivalencia entre lo concreto y lo abstracto, lo particular y lo general –una equivalencia simbólica que permite que objetivaciones individuales aparezcan como «el Estado» sin que éste pueda ser reducido a ninguna de ellas.

El Estado-nación es también un mercado-nación. Eso hace más comprensible por qué los Estados nacionales extreman cada vez más sus esfuerzos por

controlar un mercado cada vez más internacional por medio de alianzas no solo políticas, sino también económicas, en especial mercados comunes, o alternativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). La política internacional de Chávez, tan criticada por algunos, responde a la necesidad de crear un orden internacional acorde con su proyecto nacional. Las tensiones que enfrenta el Estado en América Latina surgen del carácter nacional de la legitimidad estatal y del carácter internacional de la acumulación de capital. En esta fase de la historia latinoamericana, para aquellos Estados identificados con la izquierda, esta tensión se expresa en la dificultad de integrar política y economía.

■ 7. Utopía y poesía del futuro

El presente prefigura impuramente al futuro. Todo proyecto utópico, si aspira a ser realizable y evitar, como dice Terry Eagleton, que nos enfermemos con deseos imposibles, tiene que basarse en las tensiones y posibilidades reales del presente. Estas tensiones anuncian un futuro distinto, pero no definen su contenido (lo prefiguran, no lo figuran). Su figura, su contenido, será el producto de luchas cuyos resultados no podemos predecir. En algunos casos, el futuro se imagina como transformación, como la disolución de las diferencias. En otros, se adivina como la permanencia de las diferencias. Si bien el presente está preñado del futuro, su desarrollo en libertad implica la imposibilidad de definirlo de antemano. Lo que soñamos ver nos dirige hacia lo que aún no podemos ver.

Aunque es obvio, es necesario enfatizar que la creación de un mundo alternativo depende de la labor de una gran diversidad de agentes. Sin pretender dar una respuesta al problema de las alianzas y convergencias, éstas serán más posibles si ocurren en democracia. En palabras de Boaventura de Sousa Santos, no se trata de una alternativa a la democracia, sino de una democracia alternativa. Ésta tiene que incluir la práctica permanente de la democracia como un legado de luchas mundiales, un legado indispensable pero insuficiente. La modernidad es global y heterogénea; incluye márgenes formados en un contrapunto permanente. La democracia, como legado mundial de ese contrapunto, excluye privilegios epistémicos o políticos.

Es cierto que los representantes del Estado en las Américas expresan el sentir de muchos. Pero ni viejos jefes de Estado como Fidel Castro ni nuevos como Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Rafael Correa, Hugo Chávez, Michelle Bachelet, Evo Morales y Daniel Ortega, o líderes de movimientos como Marcos, pueden hablar o soñar por todos: cada proyecto, por

más incluyente que sea, excluye y limita, y da así pie a luchas continuas por una mayor igualdad y diversidad universal. Cada proyecto plantea preguntas difíciles. ¿Hay que mantener las diferencias o hay que transformarlas? ¿Quiénes deciden y cómo lo hacen? ¿Cómo deben usarse los recursos? ¿Quién decide qué hacer con el gas, el petróleo o el agua? ¿Quiénes definen los medios democráticos para construir la democracia?

Podemos pensar un mundo donde quepan todos los mundos, en cualquier idioma, con cualquier epistemología. Pero este mundo será mejor si está hecho por muchos mundos, mundos hechos de sueños soñados en catres en los Andes y en chinchorros en el Caribe, en aymara y en español, sin que nadie imponga qué sueños soñar, hacia mundos en los que nadie tenga miedo a despertar. ☒

Bibliografía

- Anderson, Benedict: *Imagined Communities*, Verso, Londres, 1991. [Hay edición en español: *Comunidades imaginadas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.]
- Fanon, Frantz: *The Wretched of the Earth*, Grove, Nueva York, 1985 [1961], p. 102. [Hay edición en español: *Los condenados de la Tierra*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1977.]
- Gallagher, John y Ronald Robinson: «The Imperialism of Free Trade» en *The Economic History Review* vol. I N° 1, segunda serie, 1953.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl: *El antiimperialismo y el APRA*, Ercilla, Santiago de Chile, 1936.
- Ortiz, Fernando: *Cuban Counterpoint: Tobacco and Sugar*, Duke University Press, Durham, 1995 [1947].
- Schmitt, Carl: *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Telos, Nueva York, 2003.
- Subcomandante Marcos: «La Quatrième Guerre Mondiale a comencé» en *Le Monde diplomatique*, 8/1997, pp. 1 y 4-5, disponible en <www.monde-diplomatique.fr/1997/08/MARCOs/8976.html>.

umbrales

de América del Sur

Agosto-Noviembre de 2007

Buenos Aires

N° 3

ARTÍCULOS: El escenario que plantean las elecciones de octubre, debate a cargo de **Chacho Álvarez, Isidoro Cheresky, Mario Wainfeld y Edgardo Mocca**. Estados Unidos y América Latina luego de las elecciones norteamericanas de noviembre. Italia, España y la Unión Europea en el futuro latinoamericano. El adiós de Blair y su mejor legado: la paz en el Ulster. Francia con Sarkozy. Escriben: **Riordan Roett, Donato Di Santo, Miguel Solana, Damián Tavarosky, Pablo de Biase, José Natanson, Fernando Calderón, Manuel Antonio Garretón, Gerardo Caetano, Juan Manuel Abal Medina, Fernando Melillo, Daniel Rosso, Sebastián Etchemendy y Horacio González**.

Umbrales de América del Sur es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes) y Ediciones de Puntín, Rivadavia 926, of. 301, 1002 Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <umbrales@cepes.org.ar>.