

La especificidad del Estado en América Latina¹

Enzo Faletto

Introducción

El conjunto de problemas económicos, sociales y políticos que aquejan a América Latina ha obligado a replantear el tema del papel del Estado en el proceso de desarrollo de la región. Esta necesidad se agudiza dado el contexto de transformación mundial y local en que estos problemas se plantean.

Al persistir las polémicas ideológicas de los últimos años, es obvia la magnitud de los cambios que se avecinan, lo que obliga a considerar con mayor ponderación las virtudes o vicios de la gestión estatal y, lo que es más importante, a tener en cuenta en las propuestas que se formulen ciertos juicios de la realidad que condicionan las opciones meramente ideológicas.

Existe en América Latina una bibliografía relativamente extensa que de manera directa o indirecta trata de las formas concretas de acción del Estado en estos países. En el presente artículo se intenta realizar un primer ordenamiento del tema, que no es exhaustivo respecto a las fuentes bibliográficas -no se ha incluido una serie de trabajos importantes- ni tampoco a los temas que podrían abarcarse.

En la exposición se ha preferido atenerse a lo dicho por los autores consultados, aunque sin incluir citas concretas, de modo que gran parte del texto corresponde a una síntesis de lo expresado por los autores que figuran en la bibliografía.

No está demás insistir en el carácter preliminar de este ensayo y en su propósito de contribuir a la discusión que lo orienta.

¹ Texto extraído de Revista de la CEPAL, N° 38, agosto de 1989.

El Estado y la relación externa en América Latina

El Estado y la relación externa en América Latina El Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad.

Ni su historia ni su mortalidad actual pueden comprenderse mediante la sola consideración de las formas en que se organizan las relaciones económicas entre las clases y grupos sociales.

Considerarlo una superestructura reflejo de una relación económica determinada no agota las posibilidades de análisis e interpretación; tampoco el Estado es un fenómeno que tiene lugar al margen de las relaciones sociales.

En cuanto a sus características específicas, la particularidad del Estado en los países latinoamericanos se vincula en medida importante con el modo en que el capitalismo, como formación económica y social, se establece en cada país. Esto significa tener en cuenta tanto la forma de su implantación como "modo de producción", como el tipo de relaciones sociales a que da lugar en el conjunto de la sociedad. Pero la implantación del capitalismo, fundamentalmente en el caso latinoamericano, no puede desatender las relaciones que se establecen con el capitalismo internacional, que debe considerarse hegemónico.

Es frecuente entre los autores latinoamericanos señalar en la formación y desarrollo de los Estados de la región una flagrante contradicción, caracterizada por la coexistencia de un Estado moderno, poseedor de un ordenamiento institucional, jurídico e institucional, con un modo de relación social que por su carácter oligárquico no han titubeado en calificar de tradicional. Esta contradicción derivaría de una doble realidad: por un lado, la necesidad de vincularse con el mundo "moderno" del capitalismo internacional y, por el otro, la de asegurar un dominio interno cuya base de relaciones sociales no era capitalista en sentido estricto. Esa dualidad implicó alianzas entre estratos sociales que tenían intereses distintos debido a que sus bases de poder eran más o menos capitalistas, lo que a su vez redundó en el carácter "contradictorio" del Estado.

De este modo, para esos distintos sectores sociales de intereses y vinculaciones diversos, el problema de su acción política no se redujo simplemente a tratar de conseguir el control del aparato estatal, sino que se concedió suma importancia a la posibilidad de definir, en el Estado y mediante él, un modo de relación. Sin embargo, así como las formas de relación interna entre los diferentes grupos caracterizaban el Estado, el relacionamiento externo y las

formas de lograrlo se convirtieron en una dimensión casi esencial en la constitución del Estado en América Latina.

El carácter dependiente de la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional se tradujo en retraso. La relación centro-periferia que surgió planteó como desafío a los países "periféricos" la necesidad de un desarrollo que implicaba la fijación de objetivos nacionales cuyo logro, de un modo u otro, se suponía que era tarea del Estado. La condición periférica en estos países se sumaba a una de dependencia y de desarrollo tardío, situación por la cual el Estado se veía prácticamente en la necesidad de realizar la mayor parte del esfuerzo de desarrollo.

La particular situación en que la relación centro-periferia y de dependencia coloca a los países latinoamericanos influye también en el papel que debe cumplir el Estado. Debido a los procesos del desarrollo del capitalismo mundial, éste se ve sometido a reordenamientos que, muy a menudo, repercuten en forma de crisis en los países latinoamericanos. El hecho obedece a que -como muchos analistas han señalado- la transformación económica de un país dependiente carece por lo general de una dinámica interna, de modo que los reordenamientos de las economías centrales significan para los países periféricos y dependientes reacomodos drásticos en su modalidad de inserción. En casi todas las circunstancias le ha cabido al Estado un papel importante en la superación de este tipo de crisis y en la reinserción del país en la economía internacional.

En el contexto del relacionamiento externo a que se ha hecho referencia, el Estado desempeña un papel importante en la regulación tanto del ritmo y del volumen como de la orientación de la actividad económica. En muchos casos, el Estado ha adoptado políticas orientadas a regular la cantidad de bienes exportables, principalmente minerales y productos agrícolas, a fin de lograr mejores condiciones de acceso al mercado internacional. El costo de esas operaciones, la mayor parte de las veces lo cubre el Estado nacional.

En los países de desarrollo tardío, el Estado desempeña un papel clave en la acumulación de capital público o privado. En economías dependientes, a menudo el Estado organiza "por vía administrativa" la acumulación. Con ese fin por lo general utiliza mecanismos como la regulación del comercio exterior, todos los que se relacionan con la transferencia de ingresos de un sector a otro, el control de los tipos de cambio, y otros similares.

En suma, el Estado cumple una función primordial en el relacionamiento con el centro económico, pero también establece mediante legislación el modo de operación de los grupos productores extranjeros incorporados en la producción local y, en este sentido, actúa como mediador.

Es importante destacar que lo anterior constituye un poder de intervención del Estado, y sobre todo de la burocracia estatal, algo que, como se verá más adelante, ésta puede utilizar en su propio beneficio. Si bien el Estado, en los países dependientes, debe cumplir tareas importantes como las señaladas, ello no significa necesariamente que sea un Estado fuerte. En la mayoría de los casos enfrenta esos desafíos en condiciones de debilidad, debido a la particular relación entre lo político y lo económico que se da en esos países.

Es un hecho que en las sociedades capitalistas contemporáneas el mundo de lo económico se constituye en el mercado mundial, y en ese ámbito los países dependientes son "subordinados". Su poder es, en general, relativamente escaso en la adopción de ciertas decisiones económicas básicas, sobre todo en lo que respecta a su capacidad de determinación en cuanto a la producción y comercialización de bienes. En cambio, el "mundo de lo político" sigue teniendo como referencia principal el Estado-nación.

Esto no significa que no exista la "política internacional", sino que ésta aún se ejerce en función del Estado-nación. El resultado es que la lógica económica impuesta por el poder en el mercado internacional puede, en algunos casos, concordar con la lógica política, pero con frecuencia puede también contraponerse a ella. En los "países centrales" tiende a existir mayor correspondencia entre la lógica política -propósitos, objetivos y orientaciones del Estado-nación- y la lógica económica vinculada al mercado internacional, lo que deriva simplemente del poder que esos países tienen en ese mercado. En los países dependientes, cuando se impone la lógica del mercado internacional, hay una tendencia hacia el debilitamiento del Estado-nación. Sin embargo -a pesar de eso- puede producirse un fortalecimiento del aparato del Estado, aunque su poder sea menor. Esta aparente contradicción obedece a que el "aparato del Estado" asegura la forma de dependencia.

Cuando se analizan las fuerzas económicas de los países periféricos en relación con las de los países centrales, salta de inmediato a la vista la debilidad de los agentes socioeconómicos locales frente al poderío de sus homólogos externos. La conciencia de esta debilidad de los agentes internos ha conducido en diversas circunstancias a intentar hacer uso del aparato del Estado para favorecer el desarrollo del sector privado nacional.

Además de las políticas tendientes a crear las condiciones adecuadas para fortalecer los agentes económicos locales, en muchas ocasiones se ha intentado buscar, mediante el Estado, formas de asociación con el capital externo. Gran parte de las políticas "desarrollistas" se han propuesto consolidar y favorecer una burguesía nacional, con el supuesto fin de contribuir a los

procesos de autonomía política nacional. No obstante, frecuentemente dichos sectores prefieren una fórmula de asociación con el desarrollo capitalista internacional a ser independientes. En tal sentido, se produce una contradicción en el seno mismo del Estado, entre las políticas que favorecen el desarrollo de la burguesía y la intención de autonomía política nacional.

Por otra parte, no deja de ser interesante comprobar que el capital extranjero, cuando ha participado en el mercado nacional, ha hecho uso de las mismas medidas proteccionistas diseñadas para el desarrollo del capital nacional.

Los estudiosos de las tendencias actuales de la economía internacional señalan que el Estado -que a pesar de las dificultades sigue siendo factor clave en la definición de las relaciones económicas externas- ve hoy mucho más limitadas estas posibilidades, a causa del proceso de transnacionalización de la economía internacional. Al considerar la relación Estado-economía transnacional, muchos autores caracterizan la actual fase del capitalismo como capitalismo posnacional, denominación con que se intenta destacar el grado de inoperancia del Estado en la economía local. El fenómeno se ha advertido incluso en las economías centrales, y se afirma que ha surgido en muchos casos una contradicción entre las políticas de las grandes corporaciones y las orientaciones gubernamentales. El hecho que se pone de relieve es que las políticas económicas nacionales dejaron de tener plena eficacia. Es obvia la incidencia de esta circunstancia en los fundamentos de los sistemas políticos, como la capacidad de autonomía y la soberanía.

La historia de los modos en que la transnacionalización ha influido en el Estado en América Latina es relativamente conocida. En muchos países, la presencia decisiva de las empresas transnacionales en sectores clave de la economía significó que incluso el dinamismo del desarrollo interno se viera fuertemente influido por las políticas de dichas empresas y que fuera menor la importancia de la acción del Estado en ese dinamismo. De hecho, en muchos casos al Estado no le quedó más que sumarse a la dinámica impuesta por las transnacionales. Algunos Estados latinoamericanos, para enfrentar el fenómeno de la transnacionalización, intentaron aplicar políticas apoyadas en las nuevas situaciones que este fenómeno estaba generando.

El desarrollo de la transnacionalización dio lugar a que en el sistema capitalista mundial se formaran distintos polos. Los más importantes son la economía de Alemania Federal y la del Japón, pero también destacan -además de otras economías- la Comunidad Económica Europea en su conjunto, y algunos países que pertenecen a otras regiones, lo que permite un abanico más amplio.

Algunos Estados latinoamericanos trataron de desarrollar una política de no dependencia del capital estadounidense. Con ese fin buscaban crear una competencia entre capitales extranjeros que hiciera posible formas distintas de participación del capital nacional y permitiera también formas de regulación y relación tecnológica distintas, como por ejemplo, la desagregación de "paquetes tecnológicos", la posibilidad de desarrollar tecnologías intermedias, u otras opciones. Hecho un balance retrospectivo global, los analistas concuerdan en que las políticas de asociación con el capital extranjero no prosperaron en la medida esperada. Por ese motivo se ha replanteado la tesis de que la creación de espacios de desarrollo del capital local, sea éste privado o estatal, sigue dependiendo en gran parte de la existencia de algunos lineamientos proteccionistas de políticas públicas resueltas y de apoyo del Estado.

Por último, nos referiremos a uno de los hechos de mayor interés en el momento actual. Es bien sabido que durante una parte del decenio de 1970 la expansión de las economías nacionales (públicas o privadas) en América Latina se debió principalmente al mayor financiamiento de la banca internacional. En muchos casos, gracias al crédito, las empresas extranjeras participaron en áreas reservadas habitualmente al Estado. Los mecanismos más usuales que se utilizaron para concretar esta participación fueron los contratos de coproducción, la prestación de servicios tecnológicos, de servicios de comercialización y el suministro de máquinas e insumos. La participación extranjera así obtenida afectó de hecho la autonomía de las actividades económicas emprendidas.

Ahora bien, no sólo es necesario destacar que cierta forma de funcionamiento del capitalismo transnacionalizado -y en cierto modo, de dependencia- pone en peligro o disminuye la autonomía y el poder del Estado, sino que algunos grupos internos, principalmente los que propician estrategias de exportación a ultranza, refuerzan esta tendencia al oponerse a lo que consideran intervención estatal perniciosa. Los aspectos que para estos grupos revisten mayor gravedad son, en primer término, los que se refieren al comercio internacional, puesto que a su juicio la intervención se traduce en restricciones que tienden a aislar la economía nacional del resto del mundo; en segundo término, la fijación interna de precios y salarios, porque consideran que originan rigideces en los mercados de factores y productos y una desorganización general de los precios relativos. El resultado sería una elevada inflación, la que a su vez se mantiene por la aplicación de políticas fiscales, monetarias y salariales incoherentes; y, en último término, la producción directa por empresas estatales, por considerarla nociva. Señalan que ésta es

ineficiente y subvencionada, con precios artificialmente bajos que necesariamente redundan en déficit presupuestario. En general, opinan que la intervención estatal es ineficiente y dañina para el "verdadero desarrollo". La estrategia que proponen dichos grupos pone énfasis en la necesidad de que el Estado se retire del mercado, se eliminen las restricciones al comercio internacional, así como las denominadas "rigideces" internas, se haga uso de los instrumentos de política -generales e indirectos- para contener la inflación y se promueva la orientación hacia la exportación. La aplicación de esa estrategia implica también, por cierto, una "política estatal", de modo que el problema concreto es quién determina las acciones y omisiones del Estado y cómo lo hace. No se trata, entonces, de que en el plano analítico se dé por sentada la prescindencia del Estado, sino de determinar quién lo orienta y en función de qué políticas.

Es así, por ejemplo, que debido al tipo de articulación vigente con el exterior se han experimentado fuertes presiones que han obligado a algunos Estados a aplicar una política de ajustes recesivos, en los que se combinan restricciones de la demanda y reorientaciones de la estrategia de crecimiento, intentos de promoción del ahorro interno y la inversión y expansión de las inversiones. De hecho se han impuesto restricciones a las reservas internacionales netas, se ha determinado el déficit máximo en cuenta corriente, las políticas cambiarias y arancelarias, el déficit máximo del sector público no financiero, las tarifas de las empresas públicas, las tasas máximas de inflación y el control del aumento de salarios mediante la no reajustabilidad de los mismos. Con esta lista, bastante común, de las condiciones de negociación externa, se quiere mostrar el grado de dependencia a que puede llegar la política estatal.

El Estado y la economía nacional

La discusión sobre el papel del Estado en la marcha de la economía pone de relieve en las circunstancias actuales aspectos distintos de los que captaron el interés en el debate que tuvo lugar en la primera mitad de los años ochenta. Influye en esto la mayor nitidez con que se percibe la coyuntura de cambio a escala mundial, tanto por las inevitables transformaciones tecnológicas como por el reordenamiento del conjunto de relaciones económicas nacionales e internacionales. Por lo demás, en el plano político se vive en la región un momento de cambio, cuyo signo parece ser el de la democratización; lo que fuera así su rasgo positivo incorpora también las dificultades y conflictos inherentes a ese tipo de procesos.

Como fruto de la experiencia de la crisis de los años ochenta, y debido a la mayor conciencia de los desafíos que se enfrentan, parece existir en el momento actual cierto consenso: los gobiernos deben promover políticas cuyos objetivos principales sean reanimar el proceso de acumulación, restablecer la capacidad de crecimiento y alcanzar el desarrollo.

El tema central en debate es la magnitud del esfuerzo que se requiere para lograr estos objetivos y, de manera no tan explícita como sería necesario, preguntarse quién -o qué fuerza social- es capaz de realizarlo.

Por otra parte, dado el proceso de democratización a que se ha hecho alusión, el objetivo de desarrollo que se persigue debe encerrar dimensiones de equidad y, por consiguiente, continúan siendo relevantes temas como la distribución del ingreso y el nivel de consumo de los sectores populares. Además, la equidad no es sólo un requisito de los objetivos de democratización, sino también un elemento clave para la marcha misma de la economía, puesto que la cohesión social, que la equidad hace posible, tiene un papel crucial en el desarrollo económico.

El nivel de consenso al que se hizo referencia no está exento, sin embargo, de zonas de polémica e incluso de conflicto respecto al modo de alcanzar esos objetivos. No son desdeñables las presiones tanto externas como internas, respecto a puntos fundamentales relacionados con la posibilidad de cumplirlos. La discusión se refiere al nivel y composición del gasto público, al monto del déficit fiscal y al tipo y posibilidades de endeudamiento.

Sin embargo, por la experiencia adquirida en los últimos años, se ha recuperado como función necesaria del Estado la de modificar algunos resultados negativos, tanto económicos como sociales, que derivan de una economía de mercado, teniendo en cuenta las condiciones reales en que en la actualidad ella opera.

Concretamente, debido a los desafíos de la crisis y a la inminente transformación técnico-económica, es casi inevitable que el Estado participe en la formulación de criterios para la asignación de recursos. Para que un sistema democrático funcione deben hacerse presentes las demandas de los distintos sectores y, además, el comportamiento de los gobiernos debe sancionarse periódicamente por medio del voto político. Esto obliga al Estado a formular explícitamente una política de desarrollo que tenga en cuenta los intereses de los distintos grupos sociales y fomente una capacidad real para satisfacerlos; además, y sobre todo en las condiciones actuales, los gobiernos deberán replantearse el tema de la distribución del ingreso y especificar el tipo de políticas que proponen para tal efecto.

Frente a esa necesidad de acción del Estado se siguen formulando constantemente criterios que destacan la conveniencia del predominio de las relaciones de mercado. Como contrapartida, cabe señalar que una acción decidida del Estado supone la aceptación de que cabe a éste formular los criterios para la asignación de recursos; además, si realmente se pretende atender la demanda de los sectores menos favorecidos, hay que poner en marcha políticas destinadas expresamente a mejorar la distribución del ingreso.

Es necesario insistir en que el mercado reproduce en su funcionamiento la forma de poder social imperante y, siendo esto así, si se deja al mercado la asignación de recursos, cabe esperar que éstos fluyan hacia los sectores que tienen poder o a las actividades que a éstos interesan. Es un hecho que el mercado, como relación social, reproduce constantemente la diferenciación social, por lo que sin una acción deliberada que, por ejemplo, mediante mecanismos directos o indirectos distribuya el ingreso, la situación de los sectores menos favorecidos no puede expresarse positivamente en el mercado.

Una política de acción estatal supone, entonces, una política intencional de desarrollo tanto económico como social, lo que implica, según la terminología en boga, una "imagen-objetivo" de sociedad. Se supone -o preconiza-, por consiguiente, un tipo de acción económica cuya racionalidad es la adecuación de los medios -que en este caso son en un sentido amplio políticas- para el logro de los fines.

El punto de vista opuesto plantea que la asignación más eficiente de los recursos se logra por el propio funcionamiento del mercado y que la sociedad en su conjunto se puede beneficiar de él.

Junto a la "racionalidad del mercado" (que debe recordarse que sólo es racional como supuesto teórico), los partidarios de esta perspectiva tienden también a afirmar que el gran agente del dinamismo económico es el empresario, a quien, por lo demás, también se lo ve muy a menudo en su condición típico-ideal schumpeteriana.

El modelo que desde esa postura teórica se preconiza es el de las empresas de más alta productividad y más dinámicas. La opción formularia es intentar acercarse lo más posible a la racionalidad que surge del cálculo económico de dichas empresas. Conviene, no obstante, anotar que no hay estudios serios de lo que realmente es el "cálculo económico" de esa categoría de empresas en América Latina; quizá surgiría una serie de sorpresas si esos estudios se realizaran.

En la fórmula reseñada, el Estado tiene como tarea primordial velar por el funcionamiento del mercado, aunque no queda muy claro si debe

velar por el sistema de poder que el mercado real significa o si se trata de adecuarlo a las condiciones que la teoría supone.

Las posiciones menos extremas con respecto a quién corresponde la preeminencia en la determinación de las orientaciones económicas han tratado de buscar un equilibrio entre lo público y lo privado, esto es, entre el papel del Estado y el del mercado. El supuesto en que se apoya tal posición, o quizá más bien la intención que en ella subyace, se refiere a la posibilidad de aprovechar los aspectos positivos de cada uno de ellos. Si así se hiciera, se cree que se facilitarían la complementación y, mejor aún, se evitarían las consecuencias negativas que se supone derivan de un predominio excesivo de algunos de ellos.

Esta propuesta de conciliación parece tener una gran dosis de sensatez y racionalidad, pero, en la práctica, es muy difícil conciliar el poder que se constituye en el mercado con el poder que se constituye en el Estado o, mejor dicho, mediante las relaciones sociales que tienen lugar en el mercado o las referidas al Estado. El hecho concreto es que a menudo las relaciones de conflicto entre ambas formas de constitución de poder fueron siempre más importantes que los planteamientos de estricto carácter técnico-neutral.

Desde un punto de vista sociopolítico, lo paradójico en América Latina es que muchas veces las propuestas que subrayaban la necesidad de acción del Estado se fundaban en la idea de que éste podía contribuir a desarrollar un "capitalismo nacional" y, por consiguiente, un vigoroso grupo empresarial privado.

Los desafíos que se planteaban significaban transformar las relaciones sociales para hacerlas plenamente capitalistas o convertir en capitalistas las relaciones sociales. En general, se consideraban problemas clave en la política de desarrollo: a) la transformación de la relación externa, de modo que fuera posible un desarrollo más autónomo; b) la transformación de la relación interna y de manera muy especial la estructura agraria; no es un hecho arbitrario que constantemente se la motejara de feudal, semifeudal, precapitalista o con otros términos equivalentes, y c) se suponía que el Estado debía impulsar las transformaciones que en otras partes había realizado la burguesía capitalista, pero al mismo tiempo debía tratar de formar un sector de "empresarios capitalistas nacionales".

Sin embargo, el aparente consenso se rompía cuando se insinuaba que era necesario establecer el "conjunto de relaciones capitalistas" que caracterizan a una sociedad moderna. Esto es, cuando se preconizaba la necesidad de fortalecer la capacidad de organización sindical, de establecer un sistema de relaciones sociales laborales, no tradicionales ni autoritarias ni paternalis-

tas, y otros rasgos de la sociedad moderna. Impulsar dichas transformaciones supone conflictos, y muchas veces las demandas de los nuevos sectores se contradicen con los objetivos e intereses de los pretendidos "empresarios capitalistas".

La polémica Estado versus mercado puede oscurecer el hecho innegable de que siempre al Estado, independientemente de cuán capitalista o "libreempresista" sea la sociedad, tiene la función de establecer el marco institucional en que el capitalismo opera. El hecho concreto es que en una sociedad capitalista el Estado legitima las relaciones sociales. Ciertamente, puede introducir correcciones y reformas, pero básicamente asegura el funcionamiento del sistema.

En América Latina, en cierta medida, al Estado le ha correspondido la función de "instaurar el capitalismo", y esto implica un hecho interesante. La propuesta de una sociedad capitalista por parte del Estado significaba que ésta debía formularse para la sociedad en su conjunto, lo que de hecho requería que se explicitara un plan de desarrollo. Por consiguiente, se trataba de una sociedad capitalista que, no obstante, incorporaba la idea de un Estado planificador. Los instrumentos utilizados para cumplir esa tarea eran principalmente los monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios.

Sin embargo, el supuesto principal -y por lo demás lógico, si se piensa en una sociedad capitalista- era que la realización directa de la actividad económica debía permanecer de preferencia, y principalmente, en manos privadas. Como se ha señalado, en los planteamientos originales la actividad estatal era complementaria y aplicable sólo cuando fuera estrictamente necesaria.

El problema sigue siendo siempre cómo hacer coincidir los "objetivos generales", es decir, aquellos válidos para el conjunto de la sociedad, con los objetivos particulares de los empresarios. Sólo en teoría podía afirmarse la exacta coincidencia entre interés general e interés particular, puesto que allí se planteaba la correspondencia entre ambos en un plano de alta abstracción, bastante alejado de la cotidianidad del choque de intereses inmediatos.

Si se revisa la historia latinoamericana, por lo general cada transformación que impulsó el Estado dio origen a situaciones de conflicto. El propósito de convertir la sociedad latinoamericana en una sociedad industrial moderna implicaba necesariamente la transformación de la estructura tradicional y, por ende, era casi inevitable una pugna con los intereses vinculados a ella. La misma idea de elaborar un plan válido para el conjunto de la sociedad suponía -además de la difícil tarea de compatibilizar intereses- una redistribución de las cuotas de poder económico y social, transformación que difícilmente sería aceptada en forma pacífica.

Las tareas de desarrollo que se proponían, suponían esforzarse en ámbitos como la acumulación de capital, la protección y el fomento de la industrialización, la atenuación de la vulnerabilidad externa, la creación de infraestructura, el estímulo y la orientación del cambio tecnológico. Ninguna de estas opciones era ni es socialmente neutral. La modalidad que toman estos procesos incide con fuerza en los poderes económico-sociales constituidos y, por ende, afectan la situación social.

En suma, la acción económica del Estado, en la medida en que éste se propone introducir una transformación estructural, lleva aparejada la necesidad de resolver los conflictos que dicha transformación provoca o de intervenir en ellos. Lo importante es que, al ser el Estado el agente de la transformación, tiene que resolver dentro de él los conflictos de intereses que se producen en la sociedad.

Si se considera el proceso histórico inmediato, es notorio el hecho de que los problemas se han agudizado aún más a medida que el proceso de desarrollo y crecimiento económico ha adquirido impulso. El problema ya no consiste sólo en enfrentar a la sociedad "tradicional" y los intereses que la representaban, sino que, dado el estilo de desarrollo vigente en América Latina, se han manifestado con fuerza las conocidas tendencias a la concentración social y regional del poder, de la riqueza y el ingreso, con su contrapartida de exclusión de los frutos del crecimiento de vastos grupos sociales. No era, por tanto, de extrañar que en estas circunstancias bastaran pocos ingredientes para exacerbar los conflictos sociales. En tal situación la duda que siempre asalta es cuáles son las posibilidades de planificación y concertación económica y social en un contexto como éste. En concreto, la capacidad de acción económica del Estado en un sistema capitalista como el latinoamericano, que quiere encuadrarse en un sistema democrático, está estrechamente ligada a su capacidad política, entendida ésta fundamentalmente como la capacidad para lograr algún tipo de acuerdo y de apoyo social que haga posible alcanzar objetivos económicos colectivos.

Debido a la particular estructura económico-social de América Latina y al contexto en que se sitúa, las relaciones sociales son difícilmente armonizables. El Estado ha tratado muchas veces de contrarrestar lo que pueden considerarse como orientaciones puramente particularistas del sector privado, particularismo que -por las condiciones actuales- difícilmente se resuelve en interés general. Los mecanismos que el Estado ha promovido con esa finalidad han sido a menudo la inversión directa de tipo productivo, los mecanismos financieros públicos y algún grado de control del sistema financiero privado.

En tal sentido, los instrumentos de política económica resultan claves para dar al conjunto de la economía, mediante la acción del Estado, un sentido de satisfacción del interés general. Pero también hay otras funciones del Estado, particularmente las políticas sociales, que contribuyen a la marcha del sistema económico. La satisfacción de las demandas de los grupos medios y populares, agrarios y urbanos, fuera del beneficio inmediato que les reporta, contribuye a mantener cierto grado de armonía social y a la vez a legitimar el Estado y el sistema económico-social en su conjunto. Claro está que las políticas sociales no sólo cumplen una función de legitimación: muchas de ellas contribuyen, por ejemplo, a aumentar la productividad del trabajo. Incluso se podría argumentar que muchos proyectos y servicios vinculados a las políticas sociales significan de hecho, para el sector capitalista, la posibilidad de disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.

No obstante lo dicho, en América Latina la acción del Estado en el ámbito económico adquiere formas diversas, de acuerdo con cada país. El modo de producción es común, esto es, capitalista; sin embargo, se ha diversificado en distintas y particulares formas de desarrollo que constituyen situaciones capitalistas específicas. Se pueden constatar, por lo tanto, patrones históricamente distintos de formación del sistema productivo, diferentes modelos de acumulación y variadas estructuras de clases dominantes y de organización del poder. Esta diversidad tiene, por consiguiente, como consecuencia, formas diversas de constitución del Estado, de su papel económico y del tipo de articulaciones que establece con la estructura de clases y con la sociedad.

El hecho de que la actividad económica del Estado se desarrolle en un sistema capitalista no es óbice para tener en cuenta las diferencias entre la economía privada y la estatal. Si nos atenemos a la teoría, la economía de mercado debiera satisfacer las demandas de los individuos, aunque de hecho no son ajenas a este tipo de economías las acciones de "grupos" de distinta índole que se imponen al "individuo". Por otra parte, el mercado también expresa un sistema de relaciones sociales de producción, y entre ellas es particularmente importante la que se establece entre los propietarios y los no propietarios de medios de producción. En teoría también, en la economía estatal las demandas no son de individuos sino que son demandas socialmente expresadas. Además, supuestamente, la relación entre quienes participan en la economía estatal no es una relación entre propietarios y no propietarios de medios de producción, puesto que, por lo menos teóricamente, la propiedad es social por medio del Estado. En suma, tanto mediante el mercado como mediante el Estado se constituyen formas de relación social y de poder, cada

una con propias modalidades y especificidades propias: el problema en América Latina -y en cualquier economía mixta- es hacer compatibles estas formas de poder y establecer relaciones entre ellas.

En América Latina, en muchos casos se ha dado una expansión de las empresas estatales que han legado a tener una base propia de acumulación. Esto significaba la ampliación del poder económico del Estado, y por ende, de su burocracia, que en situaciones extremas pasó a gestionar el sector público como su propio interés.

En cuanto a la dificultad de compatibilización a que se hizo referencia, pareciera que se ha tratado de zanjarla -por lo menos en los últimos tiempos en algunos países- mediante la aplicación, en la gestión de las empresas estatales, de criterios muy próximos al empresarial privado.

El sector empresarial privado, por su parte, no deja de tener interés en la acción económica estatal. No es poco frecuente que trate de traspasar al Estado los costos de inversión -reproductiva u otra- en los momentos de contracción. También en esos momentos procura que la inversión estatal que se mantiene sea la más favorable para ellos, e intenta, por consiguiente, definir "prioridades" de inversión. Así mismo, ejerce presiones para traspasar el costo social de la contracción al Estado y para que éste formule políticas que le permitan mantener bajos los costos sociales. En los momentos de expansión, como es de suponer, surge nuevamente el interés capitalista en la inversión y la preocupación mayor del sector privado pasa a ser que el Estado "no invada sus áreas de inversión".

Si ejemplos como los anteriores -y se podrían aducir muchos otros- prueban que existe una relación entre el sector privado y el Estado, el problema principal sigue siendo, a pesar de todo, la compatibilización de intereses. De aquí la importancia de que el Estado elabore un marco formal dentro del cual se desarrollen las actividades económicas. De hecho, se trata de lograr un acuerdo cuya modalidad no puede ser meramente política, en el sentido del patrón parlamentario. Si fuera un acuerdo puramente "parlamentario" influirían decisivamente en él la competencia partidista, el calendario electoral, los criterios regionales y muchos otros elementos. Tampoco es difícil que en ese tipo de acuerdo tiendan a predominar intereses específicos y visiones de corto plazo.

Para la elaboración de un marco que compatibilice intereses se ha propuesto en ocasiones, como solución, tratar de combinar la representación parlamentaria con una representación corporativa. Pero como muchos autores señalan, la representación corporativa en América Latina tiene poco o nada de transparente. A menudo toma la forma de lobby y se ejerce directamente en el ministerio correspondiente.

Con fines expositivos, podría señalarse que una característica importante del Estado latinoamericano es que, a diferencia del "Estado capitalista puro" (como "tipo ideal"), tiene un sector productivo propio. Cuando la base de acumulación es sólo privada, el Estado depende de ella, puesto que sus recursos los obtiene mediante la imposición fiscal u otra vía similar. Cuando esto ocurre, quien ejerce el poder del Estado se interesa básicamente en promover las condiciones más favorables a la acumulación privada, de la cual depende en gran parte su poder. En tal caso -señalan los analistas- la acción del Estado dirigida a expandir la acumulación privada no deriva necesariamente de modo directo de un control que la clase capitalista ejerce sobre el aparato del Estado.

En el caso de las economías mixtas -como lo son la mayoría en los países latinoamericanos-, se caracterizarían por la existencia de dos lógicas. Una de ellas, estrictamente económica, regiría en el ámbito del mercado y sería expresión del sector privado; la otra sería una lógica política que tendría lugar en el ámbito estatal. En el primero de los ámbitos, la conducta de los actores estaría orientada por el interés de la ganancia; en cambio, en el ámbito del Estado predominaría el objetivo político.

Uno de los intentos de articular esas dos lógicas ha sido la planificación. Ésta, más allá del "Plan libro", debería haber sido un ámbito en donde se pudieran resolver los conflictos de la esfera económica y hacerla compatible con los objetivos políticos. Sin embargo, para que la planificación pudiera operar era importante, entre otros requisitos, modificar la estructura burocrática, e incluso era muy necesario cambiar la orientación de la tecnocracia. Con todo, a menudo ni siquiera se logró integrar la burocracia con la tecnocracia. También contribuyó a la ineficiencia de la planificación la forma de lobby de las organizaciones corporativas, fenómeno al que ya se hizo alusión. Otro factor fue el sistema político, y sobre todo la estructura predominante de los partidos, que no superaban sus rasgos de clientelismo, caudillismo y otros vicios, puesto que con tales sustentos era muy difícil lograr un acuerdo político y el relativo marco de estabilidad que todo ejercicio de planificación requiere. En la experiencia latinoamericana predominó, incluso a nivel del gobierno, una lógica de coyuntura, con lo que la lógica de la planificación adquiría contenidos diferentes y cambiantes según las situaciones.

Las consideraciones expuestas avalan el juicio de los especialistas respecto a que el problema de la "acción económica del Estado" no es sólo un problema de eficiencia tecnoburocrática, sino que supone intrincadas relaciones de poder. Los analistas, en esta perspectiva, consideran que los desafíos que hoy se presentan suponen: a) que propiciar formas de crecimiento

distintas de la actual entraña cambios en las relaciones sociales y una acción decidida del Estado para favorecerlas y hacerlas posibles; b) que la tendencia a la concentración y a la marginación que se observa en América Latina deja fuera del "mercado" a un conjunto de personas, hecho que origina una división del trabajo en "formal" y "no formal". Ante esa situación, el problema político-económico del Estado no es sólo asegurar el funcionamiento del "mercado formal", sino además resolver los conflictos entre las dos formas de división social del trabajo con todas sus consecuencias; c) que la existencia de una economía mixta plantea como problema clave definir la forma que debe tomar la economía estatal, lo cual supone la definición, por parte de la sociedad, del tipo de relación social que corresponde al "modo de producción estatal". ¿Es éste similar al modo de producción de la empresa capitalista? ¿Es distinto?, y si lo es, ¿cómo y en qué difiere?; d) si se considera la economía estatal como el sector socializado de la economía, debiera suponerse que la institución que lo expresa es el plan, tal como en la economía privada la institución es la empresa, y lo fundamental, la gestión del empresario. Aquí surgen los siguientes interrogantes: ¿cómo se constituye el plan en el sector socializado? ¿Cuál es su forma de funcionamiento? ¿Cuáles sus modalidades de dirección y de participación en la definición de metas o en la gestión?

El Estado y el sistema de relaciones sociales

No es fácil atribuir la dinámica de las relaciones sociales, y por lo tanto de la transformación social, exclusivamente al sistema de relaciones económicas. Nadie discute, por ejemplo, la significación que adquieren en muchos países de la región los sistemas de diferenciación basados en etnias, la importancia de los niveles y tipos de cultura y los conflictos que se producen entre las personas que están incorporadas al sistema socio-económico predominante y las que están marginadas de él. Además, como muchos autores señalan, debido al carácter dependiente de la economía latinoamericana, la dinámica del cambio económico suele ser más externa que interna.

Según algunos analistas, el resultado de esta situación ha sido cierto tipo de "desarticulación social". Con esta expresión se ha querido significar que los problemas vinculados a las relaciones de producción son distintos de los que derivan del mantenimiento y cambio del orden social.

Si se toma como pauta de comparación un sistema capitalista no dependiente, se observa que en éste el Estado interviene con el propósito de asegurar el orden social, vale decir, la reproducción de la sociedad como tal.

Esto se vincula estrechamente con las relaciones de producción, que en el caso de un sistema capitalista son por esencia "privadas". En América Latina, en cambio, el Estado interviene en las dos esferas. En el ámbito económico, debido a que mediante su gestión adecua la situación interna a la dinámica del cambio que, se reitera, es principalmente externa; y en el ámbito social, puesto que es éste el que legitima y regula el orden político-social. Por consiguiente, ha surgido una importante burocracia y algo que es a la vez una imagen y una ideología, pero que también tiene dimensiones concretas de realidad y que un autor ha denominado "función de Estado". Su expresión se justifica porque la mayor parte de las veces el Estado o los hombres del Estado son los que llevan a cabo los grandes procesos de transformación.

Lo expuesto no significa suponer que no haya una relación entre el Estado y las clases o grupos dirigentes. Según algunos analistas, en América Latina a menudo la acción del Estado "recubre" la acción de estas clases o grupos, y de este modo aparece en los hechos como el agente histórico del cambio social.

Dadas esas circunstancias, para analizar la importancia del papel del Estado para el conjunto de las relaciones sociales habría que superar un enfoque demasiado simplificador según el cual éste sólo sería el instrumento de ejecución de la política de una determinada coalición de poder. De acuerdo con los estudios realizados en América Latina, el Estado es en muchos casos un actor social más. Se ha insistido en que su papel en la mantención del orden social es fundamental, pero que también lo es en la transición de un tipo de crecimiento y desarrollo a otro, aún en el marco del sistema capitalista.

Como sostienen algunos autores, en América Latina el Estado y su burocracia desempeñan, tanto en la gestión de la economía como incluso en el proceso de acumulación, un papel *sui generis* que, exagerando, podría caracterizarse como sustituto de una clase hegemónica.

Esto derivaría del carácter que tiene en la región el proceso mismo de desarrollo económico, por la constante necesidad de adaptarse a la evolución y coyuntura del centro capitalista. Como se ha señalado, ese hecho afecta los procesos tanto de crecimiento como de diferenciación del sistema productivo interno. Esa sensibilidad de la economía a la relación externa y la urgente necesidad de acomodo dan lugar a rápidos procesos de desorganización y reorganización de la estructura económica de la periferia. Los analistas, por consiguiente, plantean que esa situación dificulta el proceso de sedimentación de las clases dominantes en "burguesías" y, por consiguiente, es aún más difícil que esas clases puedan elaborar un proyecto histórico de largo plazo.

Las opciones que le quedan al Estado son expresar en su gestión y carácter esa misma inestabilidad o bien, como se indicó al comienzo, suplir la falta de eficacia "social" de una clase legítimamente burguesa.

Una vez constatada la importancia que adquiere el Estado en América Latina, es posible suponer su predominio sobre la sociedad civil. Es decir, el Estado no es sólo la expresión política de la sociedad y del poder que existe en ella sino que, además, organiza el conjunto de la sociedad. Todo observador de América Latina puede darse cuenta de la constante presencia del Estado en el conjunto de las relaciones sociales; sin embargo, no sería acertado afirmar que el desarrollo del Estado en la región haya tenido lugar en total desmedro de la sociedad civil. Una breve revista a la historia contemporánea de América Latina basta para enterarse de que su gestión ha sido casi decisiva en la formación del sistema urbano-industrial, que ha resultado en mayor desarrollo y complejidad de la sociedad civil. A su vez, como consecuencia de esta evolución, han surgido grupos empresariales, industriales, comerciales, financieros o de otro tipo y se han desarrollado y diversificado los sectores medios y de grupos obreros y urbano populares. Es interesante destacar que, en muchos casos, el Estado ha tenido un papel importante incluso en la promoción de la capacidad de organización.

De modo, entonces, que no es apropiado hablar de ausencia de sociedad civil, aunque esto no implica que se trata de una estructura social carente de problemas. La relación Estado-sociedad es muy compleja en América Latina por lo complicados que son, por una parte, el proceso ya señalado de frecuente desarticulación-articulación de las relaciones sociales y, por otra, la presencia en el sistema económico nacional de grupos externos que a menudo controlan una parte muy importante de él. La influencia de estos grupos en muchos países de la región es decisiva y su peso se ha cimentado, tanto en el sistema productivo como en las condiciones que influyen determinante-mente en el proceso de acumulación. El poder económico de estos grupos tiene una correlación política, pero su forma de concreción difiere de la de los actores nacionales.

Con referencia al proceso histórico reciente, en la formación del aparato del Estado, en la mayoría de los países de la región desempeñaron un papel de extraordinaria importancia los denominados sectores medios. Entre estos grupos hubo un alto grado de conciencia de la crisis en que estaba el modo de dominación oligárquica y además se percibían las consecuencias económicas y sociales de ese modo de relacionamiento externo. Esos sectores no sólo contribuyeron a la formación del aparato del Estado que se constituyó a partir de la crisis oligárquica, sino que además fueron decisivos en la creación de

los partidos políticos que fueron la base de sustentación del Estado, también tuvieron un papel importante en la organización de las reivindicaciones y demandas de la sociedad civil al Estado, muy particularmente de los propios sectores medios y en cierta medida de los sectores populares sobre todo urbanos. Sin embargo, es posible sostener que, en muchos casos, debido a la complejidad cada vez mayor de la sociedad civil -que significó mayor desarrollo y poder de los grupos empresariales-, la presencia de las transnacionales, el robustecimiento de la organización y de la capacidad de demanda de los sectores populares, todo lo cual implica una transformación del carácter y sentido de los conflictos sociales, han restado importancia a los sectores medios tal como eran conocidos. En cambio, ha pasado al primer plano un grupo tecnocrático -incluso a veces militar- que parece más ligado a la nueva estructura del poder económico y que, en muchas circunstancias, desplaza a los antiguos sectores medios burocráticos y redefine el carácter de los principales partidos políticos.

Se considera necesario insistir en la extraordinaria complejidad de la relación Estado-sociedad civil en América Latina. En el plano económico, el Estado es a la vez Estado productor, como se ha señalado, por lo que penetra de modo muy directo en la sociedad. A la inversa, las pugnas y los conflictos que tienen lugar en la sociedad se expresan en el interior del Estado y éste no puede concebirse ajeno a ese tipo de pugnas. No existe una pretendida "neutralidad" del Estado, pero tampoco éste es la expresión de un solo segmento de la sociedad. En el interior mismo del Estado se hace presente la pugna política real de la sociedad.

Por todo lo anterior, resulta necesario analizar el conflicto social para comprender cabalmente el carácter del Estado en América Latina. No se puede negar la importancia de los conflictos que se producen entre los distintos sectores de los grupos económicamente dominantes, como por ejemplo entre grupos exportadores e importadores, o los que se originan a veces entre sectores productivos y sectores financieros; ni tampoco los que surgen entre sectores empresariales y sectores asalariados, ni una serie de otros de fácil deducción y comprobación. Pero los analistas señalan que, además de éstos, se dan otros tipos de conflictos que dividen a la sociedad de manera distinta y que influyen directamente en el carácter particular de la relación Estado-sociedad civil en la región. En la mayoría de esos países es manifiesta la profunda diferencia que existe entre los distintos sectores de la sociedad respecto de la posibilidad de disponer o tener acceso a los que se consideran servicios básicos (vivienda, salud, educación). Esta diferencia se debe a la desigual distribución del ingreso entre los distintos estratos sociales, pero también se

percibe dentro de cada estrato. Según los analistas, la posibilidad de tener o no tener acceso a estos servicios determina modos de existencia radicalmente distintos, lo que puede producir graves conflictos. El acceso o la posesión de los servicios pasa a ser un privilegio, que unos tratan de defender y los otros de alcanzar o, lo que es más importante, luchan contra él.

El no acceso a los servicios básicos es particularmente notorio entre las categorías populares. Sobre todo cuando los afectados pertenecen a los sectores urbanos, pueden experimentar una sensación -que por cierto no es puramente psicológica- de total distanciamiento de los valores que se suponen básicos en el resto de la comunidad. Además de ésta, existe otra división que se da entre los grupos cuya definición como categoría social se relaciona estrechamente con su forma de inserción en la división social del trabajo que establece el sistema económico, y otras categorías sociales, como las de mujer, juventud u otras, cuyas demandas tienen una especificidad distinta a la de las anteriores categorías y que incluso, en ocasiones, pueden ser contradictorias.

También se producen antagonismos entre las reivindicaciones que atañen al conjunto de la sociedad, como, por ejemplo, los derechos humanos, la democratización política, la lucha contra la inflación y muchas otras, y las reivindicaciones absolutamente particularistas.

Siempre es difícil conciliar el interés general con el interés de tipo particular. El Estado tiende por lo común a satisfacer las demandas de las personas que están incorporadas a la organización formal del proceso económico, esto es, las que participan en la división social del trabajo formal. Las reivindicaciones de estos grupos están claramente delimitadas y particularizadas. Podría decirse que no sólo se articulan con mayor facilidad con el Estado, sino que en cierta medida son parte de la "lógica de funcionamiento del Estado". En cambio, los demás grupos mencionados tienden más bien a formar movimientos que ejercen presión social y que constantemente chocan con el Estado. Tales grupos tienden a quedar excluidos.

Se desprende de lo anterior que los conflictos señalados se suscitan en el nivel de la sociedad pero se relacionan estrechamente con la posibilidad de lograr o no algún tipo de vinculación con el Estado, el cual desempeña un papel clave en el relacionamiento social. Es muy importante destacar que en América Latina el supuesto implícito en el crecimiento era que éste hacía posible la incorporación social, y en este proceso el Estado tenía un papel primordial. No obstante, en la práctica, el tipo de desarrollo vigente ha dado lugar a formas muy claras de exclusión. Esta simple constatación da pie para

afirmar que en América Latina está en crisis una forma de relación social asociada a un tipo concreto de crecimiento.

Una consecuencia inmediata de esto es la necesidad de replantear el problema de la participación en América Latina. Para muchos analistas se trata de la restitución del poder a la sociedad civil por parte del Estado. Este enfoque está muy vinculado a la tradición anglosajona, según la cual la "ciudadanía" entabla una negociación con el "soberano", a quien se le limitan los poderes. Pero el problema es distinto cuando el Estado se constituye como instancia de "socialización"; en ese caso el tema es la participación en el poder del Estado.

En la relación Estado-sociedad en América Latina, el desafío que al parecer enfrenta el Estado -dado el nivel de desarticulación y desagregación de la sociedad- es cómo ampliar la participación de la ciudadanía. Para ese efecto habría que canalizar los intereses sociales e integrarlos. En la práctica, éstos se estructuran en distintos niveles y a menudo son contradictorios entre sí; por lo tanto habría que organizarlos en agrupaciones más amplias y de mayor complejidad. Según los estudiosos del tema, se trata de un proceso de selección democrático de demandas y de un mecanismo permanente de concertación entre distintas fuerzas, con el propósito de lograr intereses cada vez más generales que se asienten sobre una base cada vez más consensual. Las formas que tradicionalmente se conciben como mecanismos de representación y de participación son, en primer lugar, las de tipo político. En éstas el ciudadano se expresa mediante el ejercicio del voto, o también por otras formas de expresión de sus derechos políticos, entre ellas principalmente el derecho a participar y a constituirse en partidos. Por medio de estos mecanismos se contribuye a la formulación de políticas.

Otra forma de participación son los grupos y organizaciones intermedias, pero para que éstos tengan éxito es necesario que existan canales institucionales que den acceso a las instancias de discusión del aparato del Estado. El punto clave para la eficacia de la representación es que las fuerzas políticas y sociales, y sus organizaciones, sean reconocidas como legítimas por el Estado.

El Estado y el sistema político

Al analizar la relación Estado-sistema político es conveniente comenzar por un intento de dilucidar un tema polémico que al parecer mantiene

hoy su vigencia. Se trata de la difundida tesis sobre la ingobernabilidad de la democracia.

En su versión más generalizada, el supuesto principal de esa tesis es que el problema mayor que enfrentan los Estados democráticos deriva de una situación de exceso de demandas. Esto ocurre porque un sistema democrático da lugar a formas de participación cada vez mayor de la ciudadanía y, por lo demás, el mismo sistema democrático fomenta esos procesos. Al ser posible una participación más amplia, tanto los grupos sociales como incluso los propios individuos aumentan constantemente sus demandas al gobierno. Los partidarios de la tesis señalan que en las condiciones actuales las demandas son de tal magnitud, diversidad y complejidad, que no pueden ser procesadas, ni menos aún satisfechas, por el sector público. En esas circunstancias, la sociedad corre el riesgo cierto de transformarse en ingobernable.

En el análisis de los procesos políticos latinoamericanos muchas veces han estado presentes, con algunas variantes, reflexiones de ese tipo. A menudo, la referencia ha sido el "populismo", aunque, paradójicamente, en muchos casos los regímenes populistas han distado de ser democráticos, por lo menos formalmente.

La conclusión apresurada que podría derivarse de la constatación de esta hipótesis sería que sólo un régimen autoritario y no participativo podría asegurar la gobernabilidad. En estrecha relación con ese tipo de planeamientos se insiste en aplicar -aun a riesgo de caer en formas drásticas- una ansiada disciplina social. Claramente, el argumento asocia el incremento de las demandas con la noción de "desorden".

Eliminando las exageraciones, podría aceptarse como válido el conflicto que se plantea. Pero para orientar el análisis conviene interrogarse si la salida no estaría más bien -en contraposición con la respuesta apresurada- en la búsqueda de una mayor democratización y capacidad de recepción por parte del Estado. No se trataría en este caso de frenar las demandas, sino de ampliar la capacidad de satisfacerlas. Se intentaría percibir las dificultades no como derivadas del "desborde reivindicativo" -sin desconocer que éste puede existir-, sino como producto de la rigidez de los instrumentos destinados a atenderlas.

Un hecho mencionado reiteradamente se refiere a los frecuentes procesos de estructuración y desestructuración que experimentan las sociedades latinoamericanas. Una de sus consecuencias es la rapidez con que ocurren los cambios y transformaciones sociales en la región. Pese a que estos procesos son una realidad, en general las instituciones políticas están diseñadas para que el procesamiento de los cambios sea lento. Puede pensarse, como ejem-

plo, en el tiempo que duran los trámites institucionales y sistemas de procedimiento que deben observarse para la discusión, aprobación y puesta en marcha de una ley. Además, en muchos países de América Latina los sistemas institucionales prevén un cambio lento del poder político mediante sistemas que distancian una renovación institucional de otra, de modo que las antiguas correlaciones de fuerza permanecen como poder de freno ante nuevas circunstancias. Como resultado de la lentitud de procesamiento, el sistema institucional se ve a menudo rebasado por el surgimiento de nuevas demandas.

También los desequilibrios de poder interno dificultan el orden institucional del Estado. No hay que olvidar que el modelo de desarrollo vigente en América Latina tiende a la concentración del poder económico-social. Al haber desequilibrio de poder, los procesos de democratización suelen plantearse como corrección de ese desequilibrio, y esto, muchas veces, da a la lucha política un carácter extremadamente conflictivo.

En una situación de rapidez de los procesos de transformación, de procesos constantes de desestructuración-estructuración, y de grandes desequilibrios de poder económico y social, es muy difícil que el conjunto del sistema sea considerado "legítimo" según una percepción positiva que surge de la misma relación social. Puede ocurrir que en otras sociedades, en donde los distintos grupos y organizaciones (organizaciones empresariales, sindicales, etc.) tienen fuerza suficiente -lo que significa que el conjunto de la sociedad civil está organizado-, el "acuerdo social" encuentre en el Estado sólo un momento de expresión. En este caso podría decirse que se trata de una "legitimidad" que desde la sociedad civil pasa al Estado. En América Latina, en cambio, la "legitimidad" (en su acepción weberiana) deriva en muchos casos de la capacidad del Estado para organizar los diversos intereses y dirigir la sociedad. Sobre todo la legitimidad político-social se logra por la capacidad del Estado para proponer y hacer efectivas políticas sociales que atiendan, en parte por lo menos, las aspiraciones de las masas.

A pesar de esto, que pareciera evidente, es notoria en América Latina la crisis por la que atraviesan las ideologías que ponen de relieve la significación del Estado. Esta crisis se manifiesta en que están en tela de juicio las ideologías que suponen o conciben el Estado como mediador del interés general. Por otra parte, también están en crisis las ideas populistas que lo conciben como "benefactor del pueblo". Ante esta situación, el pensamiento latinoamericano enfrenta el desafío de elaborar una nueva ideología acerca del Estado.

La idea del "Estado social" -que se aproxima pero no se confunde necesariamente con la de "Estado de bienestar social"- se refiere a que el ordenamiento jurídico del Estado debe ser capaz de hacerse presente en la organización del conjunto de la sociedad. Se trataba, de hecho, en América Latina, de un proceso de expansión de la ciudadanía, aunque se incorporaba el ingrediente de que a la igualdad formal se agregara una igualdad material de derechos. El postulado básico era que la relación en la sociedad debía ser una relación entre ciudadanos dotados de iguales derechos. Pero en la práctica hay un giro importante en la noción de ciudadanía, que en cierta medida se aleja un tanto de la noción de ciudadano individual, y es que la ciudadanía se ejerce mediante la afiliación a organizaciones. Por decirlo de algún modo, se constituye la "ciudadanía de las organizaciones". Son las organizaciones las que expresan las demandas sociales y se supone que contribuyen a la elaboración de las políticas. Podría decirse, entonces, que en ese sentido, el Estado, más que un Estado de "ciudadanos", es un Estado de "organizaciones".

Este tema es de importancia para América Latina, porque tiene varias implicaciones para el funcionamiento del sistema político-institucional. Como ya se ha señalado, una de las características de la estructura de ese sistema es que gran parte de la población queda fuera de la organización formal de la división social del trabajo. El resultado inmediato es que, al no estar organizados, su posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos disminuye considerablemente.

A la inversa, en el "sector formal" el crecimiento de la organización y el aumento de su poder tienden a constituir un orden corporativo. El poder u orden corporativo a menudo entra en contradicción con el ordenamiento político de los regímenes democráticos clásicos. En éstos, los mecanismos de representación y decisión, como los parlamentos, asambleas legislativas, concejos municipales y otros, no incorporan fácilmente la representación corporativa. En esas circunstancias, el sistema corporativo trata de representarse directamente en el Ejecutivo o de presionarlo. Por otra parte, en la práctica latinoamericana, a menudo el Ejecutivo otorga el reconocimiento de la representación corporativa y excluye a los que no le son afectos. En muchos casos podría decirse que el papel de las corporaciones en el sistema político consiste en una centralización autoritaria del juego institucional.

En relación con el tema del Estado y el sistema político en América Latina, es necesario insistir en el grado de desarticulación social. Se observa en primer lugar que difícilmente el Estado puede ser sólo la expresión del orden constituido por "una clase económicamente dominante", dado que en

la mayor parte de los países el sistema económico formal (capitalista) no estructura a toda la sociedad. Esta desarticulación social es uno de los elementos que particularizan el carácter del Estado en América Latina.

En una sociedad desarticulada, entre cuyos rasgos figuran una fuerte dependencia externa, una dinámica desigual en las relaciones campo-ciudad, capital-no capital, etc., es muy comprensible la dificultad que existe para que un grupo constituya de manera estable y definitiva un centro hegemónico económico, social y político, verdaderamente nacional. De hecho, por todo lo señalado (corporativismo, exclusión, ausencia de hegemonía, desarticulación social) pareciera que se dan situaciones en que impera un sistema de vetos recíprocos.

En esas circunstancias, a menudo el éxito del proyecto de alguno de los actores político-sociales tiene como condición necesaria la pasividad de gran parte de los actores, condición que por cierto es muy difícil de lograr.

La no estructuración de la sociedad se manifiesta también en el sistema político partidario. Según F.H. Cardoso, autor y a la vez actor político, los partidos funcionan un poco a la norteamericana, un poco a lo caudillo, un poco a lo ideológico, con una mezcla de formas de partidos nacida, simultáneamente en Europa, en Estados Unidos y en América Latina.

Otro efecto que interesa señalar es la poca nitidez de la separación entre el Estado y la sociedad. Los conflictos de clase y los que derivan del proceso de cambio no sólo atraviesan el Estado, sino que muy a menudo en su propio ámbito se constituye la arena política en que se expresan y compiten los intereses, orientaciones y opciones de los distintos actores sociales.

En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía.

El aparato estatal, sus funciones generales y la democracia

Es necesario recordar algunos antecedentes históricos para lograr cierta comprensión del sistema institucional que configura el Estado en América Latina. En sus líneas generales, el sistema es el resultado de los intentos de responder a los desafíos que implicó, por una parte, la organización nacional -problema que enfrentó la mayoría de los países sobre todo en el siglo XIX-, y por otra, el desarrollo económico, de modo muy especial en el siglo XX.

La expansión del Estado y sus grados y formas de diferenciación y especialización institucional son fruto de los diversos intentos realizados para resolver los problemas que planteaba el desarrollo de la sociedad, fenómeno que, como se ha indicado reiteradamente, adquiriría rasgos muy contradictorios. Del mismo modo, la formación de la burocracia estatal se percibe como un modo de cristalización institucional de los distintos proyectos políticos que han tenido vigencia en la región.

La orientación de la burocracia estatal estaría dada por diversas fuentes, entre las que se establecen las siguientes distinciones: a) cargos que están estrechamente vinculados al gobierno en ejercicio; los titulares de estos cargos procuran fijar las pautas y orientaciones políticas que emanan del gobierno en un marco normativo aplicable a la gestión de las distintas organizaciones burocráticas. b) Las "clientelas", que pueden ser públicas, privadas o internacionales, expresan intereses específicos y se vinculan o presionan para vincularse con los diversos órganos que intervienen en la aplicación de las medidas de política. c) Las organizaciones propiamente "burocráticas", ejecutoras de medidas, programas y políticas.

Es útil tener en cuenta estas diversas fuentes de orientación, puesto que, como generalmente difieren entre sí, generan fuertes tensiones en el interior del aparato estatal. Particularmente importantes son las distintas orientaciones de las "clientelas" que, además de pugnar en el aparato del Estado, en el plano de la sociedad se expresan en conflictos.

Las tensiones señaladas, en la medida en que se resuelven con dificultad, se traducen a menudo en cierta desorganización del aparato estatal. Muchas veces ésta aumenta aún más porque el Estado tiene que amortiguar el conflicto social, lo que origina medidas ad hoc. La atenuación del conflicto social corrientemente ha sido función del Estado, sobre todo en un régimen democrático. Esto explica la dificultad que de ordinario se encuentra al tratar de llevar a cabo procesos de normalización estatal, puesto que si el Estado ha de servir para tratar de solucionar conflictos sociales, es lógico que incluso en su estructura -sobre todo en su funcionamiento real- obedezca más a una racionalidad política que a una estricta racionalidad administrativa. Por esta razón, quienes lo han analizado distinguen en el aparato estatal diversas formas de articulación. Una, que correspondería a una distribución de los tipos de políticas, esto es, espacios específicos que reflejan la "división social del trabajo" en el interior del aparato estatal; otra, que se refiere a la estructura jerárquica y que corresponde al organigrama de mando, y una tercera, que sería una "estratificación invisible" y que estaría estrechamente vinculada al papel que desempeñan las distintas "clientelas" en los diversos

organismos estatales. Las particularidades de estas formas de articulación dependen, por cierto, de la naturaleza del régimen imperante. Respecto a la estratificación invisible, sería en cierto modo una réplica de la estructura social y de la estructura de poder prevalecientes en una situación dada.

Un criterio analítico muy realista del funcionamiento de la burocracia es el tipo de relación que ésta establece con las denominadas "clientelas". Éstas, a las que a veces las unen intereses muy definidos, presionan para orientar el organismo estatal al cual se vinculan, en función de sus propios intereses. Cuando la presión de la "clientela" tiene éxito -y esto se da en muchos casos-, la satisfacción de sus demandas se convierte en el real y verdadero objetivo de ese organismo estatal.

Otro elemento importante para comprender el tipo de orientación y funcionamiento de la administración pública lo constituyen los modelos de organización que se utilizan como referencia para su norma de conducta. En la actualidad está bastante difundida la idea de que el gran referente histórico sería "la empresa privada de negocios". A menudo se trata de reproducir en el sector público sus objetivos, sus estrategias básicas, su tecnología de organización y en general todo su estilo. Incluso cuando se formulan críticas a la ineficiencia del sector público, se argumenta que ésta obedece a que su comportamiento dista mucho del enfoque empresarial privado. El remedio que en algunos ambientes se propone es lograr una forma de funcionamiento "tipo empresa privada", para lo cual sería útil transferir tecnología de funcionamiento del sector privado al público. Hasta se ha llegado a señalar que sería una garantía de eficacia para los organismos públicos que se pusieran en manos de gerentes empresariales privados exitosos. Esta opinión ha encontrado expresión concreta en algunos casos, e incluso donde se ha llevado a cabo la nacionalización de algunas empresas, ha continuado trabajando en ellas no sólo parte del personal medio sino, además, algunos altos ejecutivos del "momento privado".

El hecho concreto es que la aplicación del modelo de gestión "privada" en la empresa pública significa que las rutinas de funcionamiento, las estrategias comerciales y las normas de organización interna como, por ejemplo, los sistemas de contabilidad, los mecanismos de evaluación de gestión, los sistemas de información y otros, sean los habituales de las empresas privadas. El problema que se plantea es si verdaderamente esas normas son funcionales respecto a los objetivos, metas y funciones de la empresa pública. El problema se agrava cuando el objetivo que se persigue con la actividad de las empresas públicas es una virtual transferencia de recursos a sectores sociales, que son muy distintos de aquellos con que habitualmente opera una empresa

privada. La adecuación de los procedimientos y de los criterios de evaluación de eficacia difiere fundamentalmente en estos casos.

Conviene mencionar que en muchas ocasiones la influencia militar no ha sido ajena a la definición de las normas de acción del aparato estatal. Deriva de este hecho, por ejemplo, el gran peso relativo -en comparación con otros sectores- de los organismos de defensa y seguridad, que incide con fuerza en el gasto fiscal. Por lo demás, reclaman a veces el control de ciertas áreas de producción o de insumos que consideran estratégicos, como, por ejemplo, el acero, la petroquímica, la energía atómica, el transporte aéreo u otros rubros. Con frecuencia se ha dado o se da la participación de personal activo o retirado de las fuerzas armadas en diversos sectores de la gestión estatal. Sin discutir lo adecuado o inadecuado de tales medidas, lo cierto es que también un "estilo militar" ha impreso ciertas características a la "cultura burocrática", que se reflejarían tanto en materia administrativa como en las modalidades de control, procedimientos, reglamentos y otros.

Debe tenerse en cuenta, además, que muchos países latinoamericanos han pasado por la experiencia de regímenes autoritarios, lo que también ha influido en la formación de las conductas burocráticas. Según quienes han estudiado el fenómeno, en los Estados autoritarios, la burocracia se caracteriza por un fuerte predominio del funcionamiento jerárquico, con una extrema verticalidad de mando y una tendencia a la concentración de los mecanismos de decisión estatales. En el sistema de procedimientos se establece en la práctica una gran diferenciación entre los administradores de alta jerarquía, que son los encargados de tomar las decisiones, y los que tienen la responsabilidad de ejecutarlas. Esta marcada separación de funciones incide en la transparencia del proceso y a menudo hace muy difícil determinar la responsabilidad política en las acciones de la burocracia. Según los conocedores, lo usual en esos casos es que siempre es posible derivar la responsabilidad hacia arriba de modo que se culmina en personas "que están más allá del escrutinio público".

En muchos regímenes autoritarios existe un conjunto de trabas para la cabal expresión o representación de cierto tipo de intereses sociales. Esto significa en los hechos que la autoridad desconoce gran parte de las demandas ciudadanas, puesto que éstas carecen de canales de acceso a ella. De ahí deriva también la tendencia a considerar reales las "demandas que la propia tecnocracia o burocracia establece como tales", y éstas son las únicas reconocidas. Los regímenes autoritarios generan un tipo de burocracia que tiende a funcionar de manera "cerrada", lo que acentúa la no transparencia burocrática ya señalada. En tales situaciones es casi imposible saber quién ha tomado

parte en las decisiones, ni cuál es el camino que ha seguido el proceso de decisión. El "secreto" predomina en la formulación de políticas, y como no existe de hecho un debate público previo, éstas sólo se conocen en el momento de su promulgación. La burocracia tiende a no rendir cuentas ante la ciudadanía, sino sólo ante la cúpula del poder. Como se advierte, la responsabilidad burocrática, en el mejor de los casos, es sólo de tipo procesal. El funcionamiento del aparato del Estado, en estas situaciones, adquiere rasgos eminentemente tecnocráticos, e incluso se adopta como ideología la tecnocracia al afirmar que los problemas son tratados exclusivamente con criterios "científicos, neutrales y objetivos". Además, el estilo de gestión es de clara orientación "eficientista".

Por las influencias señaladas y los diversos tipos de orientación y de patrones de conducta predominantes, es muy común en América Latina encontrar grandes diferencias entre ciertos supuestos sobre las características del aparato estatal y la realidad concreta. El peligro está en que muchas veces las políticas que se proponen se basan en la "existencia" de esos supuestos y se diseñan como si ellos fueran reales. Así, por ejemplo, en muchas ocasiones las políticas parten de un supuesto de unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen el Estado y de que estos agentes realmente responden a las orientaciones y directivas que emanan de los líderes gubernamentales. La realidad es absolutamente otra. Como se ha intentado mostrar, el aparato estatal es una estructura sumamente compleja, que se ve obligada a enfrentar tareas cada día más difíciles en que múltiples actores o "clientelas" tratan de imponer sus propios intereses, para lo cual utilizan distintos recursos de poder.

Cuando se plantea una política, tiende también a suponerse que existe suficiente capacidad técnico-administrativa en el aparato del Estado para llevar adelante con eficacia las propuestas. Sin embargo, aunque es posible que la gestión sea eficaz, la definición de eficacia y los parámetros por los cuales se rige -modelo de empresa privada, rasgos militares, etc.- a menudo no corresponden necesariamente a lo que podría calificarse como "eficacia del sector público".

Cabe insistir en el problema de la autonomía respecto de los agentes externos al aparato estatal. En función de esa autonomía sería posible superar enfoques muy parciales y el predominio de intereses demasiado particularizados. Se supone que la autonomía del aparato estatal -aplicada en su justa medida- haría posible una visión de conjunto que permitiría expresar intereses generales de la colectividad nacional. En la realidad la gestión estatal es muy a menudo resultado de procesos de decisión muy complejos y en ella

intervienen muchos poderes, tanto estatales como privados. La verdadera "racionalidad" de la decisión es a veces una mezcla confusa de racionalidad técnica, burocrática y política.

Si se tienen en cuenta estos datos de la realidad, que no pueden ser obviados por mero voluntarismo administrativo, el problema permanente es cómo lograr mayor congruencia entre el proyecto político y el modo de funcionamiento del aparato institucional. Para resolverlo, sería necesario redefinir las atribuciones, alterar las estructuras de autoridad y reasignar los recursos.

Aunque parezca paradójico, el problema que se presenta a menudo es cómo puede el gobierno llegar a controlar la burocracia. Muchas veces ésta esgrime como justificación que es necesaria e inevitable una eficacia técnico-administrativa, pero a pesar de ser ésta un objetivo aceptable, no puede imponerse de manera absoluta a los otros objetivos que deberían orientar la acción del aparato estatal. En cierta medida, es muy importante que la eficacia administrativa se coordine con la "eficacia social" -o incluso en algunos casos se subordine a ella- que es decisiva para lograr la coherencia entre la gestión estatal y los objetivos, políticas económicas y sociales que deben regirla.

La eficacia social supone también cierta sensibilidad respecto a las demandas sociales. Éstas se expresan mediante las formas organizadas de la sociedad, pero también por medio de orientaciones generales y específicas que el gobierno imprime a la acción del aparato del Estado. En un sistema democrático, la legitimidad básica del programa de gobierno -que la burocracia debe llevar a la práctica- deriva del resultado electoral, pero esa legitimidad se refuerza por medio de políticas concretas formuladas por el aparato del Estado y dirigidas por el gobierno.

Finalmente, es natural que se exija una mayor y mejor articulación del aparato estatal. A menudo las relaciones orgánicas entre la administración central y la descentralizada son extraordinariamente precarias en planos fundamentales de su gestión. Los órganos regionales y municipales en la mayoría de los casos están disociados entre sí y mantienen débiles nexos con el aparato central. Estos problemas deben enfrentarse no sólo formalmente, sino también en la práctica. Lo importante son los mecanismos de articulación sustantiva que se precisan.

Los especialistas en administración pública señalan, con referencia al aparato estatal, que la cuestión de fondo es rediseñar su gestión con nuevos criterios cualitativos. Esto significaría planificar nuevos patrones de asignación de recursos, lograr la movilización de la actual capacidad humana y

material y utilizar economías de escala, lo que se relaciona estrechamente con la distensión y la magnitud de operación que ha alcanzado el aparato estatal. Pero lo fundamental -subrayan- es que la administración pública o el aparato del Estado sean realmente eficientes para ejercer la democracia.

Bibliografía

- Anglade, C. y C. Fortín, "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina", en Revista de la CEPAL N° 31 (LC/G. 1452), Santiago de Chile, abril de 1987.
- Bernales, E., "La Constitución peruana de 1979 y la democratización de la sociedad y la administración pública", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Madrid, Instituto Social de Administración Pública, 1986.
- Cardoso. F.H., "La sociedad y el Estado", en Pensamiento Iberoamericano, N° 5, Madrid, enero-junio de 1984.
- Calderón. E. y R. Lacerna, Nación, Estado y movimientos sociales en Bolivia, La Paz, CERES, 1983.
- Cosse. G., Aparato estatal y régimen político: la transición en Nicaragua, 1979-1981, Buenos Aires, flacso, 1987.
- CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe: síntesis, LC/L. 333 (Sem. 22/6), abril de 1985.
- Faletto, E., Estilos de desarrollo, Estado y democracia, documento ce pal (LC/R. 579), Santiago de Chile, mayo de 1987.
- Flistisch. A., "Crisis, Estado, sociedad y política: la primaria de la sociedad política", en Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano, Buenos Aires, CEPAL/UBA, Eudeba, 1986.
- Graciarena, J., "Crisis del Estado periférico", en Escenarios políticos y sociales del desarrollo, Buenos Aires, CEPAL/UBA, Eudeba, 1986.
- Gurrieri, A., "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual", en Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G. 452), Santiago de Chile, abril de 1987.
- Kliksberg, B., "Elementos para la formulación de políticas de administración pública", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Madrid, Instituto de Administración

Pública, 1986.

Lichtensztein, S., "Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano, N° 5, Madrid, enero-junio de 1984.

Martins, L., Estado capitalista e burocracia no Brasil, pos. 64, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Offe, C. y V. Rouge, "Notes on the Theory of the State", en L. Martins, Estado capitalista e burocracia no Brasil, pos. 64, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Oslak, O., "Democracia y administración pública", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Madrid, Instituto Social de Administración Pública, 1986.

Portantiero, C., "La democratización del Estado", en Pensamiento Iberoamericano, N° 5, Madrid, enero-junio de 1984.

Sulbrandt, J., "Algunas consideraciones sobre administración pública y democracia en América Latina", en Congreso Interamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Madrid, Instituto Social de Administración Pública, 1986.

Touraine, A., Les sociétés dépendantes, París, Editions Duculot, 1976.