

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1990

SUMARIO

* Desarrollo, crisis y equidad. <i>Oscar Altimir.</i>	7
* Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis. <i>Daniel Schydrowsky.</i>	29
Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil. <i>João Paulo dos Reis Velloso</i>	37
Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa. <i>Marshall Wolfe.</i>	55
La creciente presencia de la mujer en el desarrollo. <i>Miriam Krawczyk.</i>	73
La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo. <i>Irma Arriagada.</i>	87
De la reforma agraria a las empresas asociativas. <i>Emiliano Ortega.</i>	105
* La industria de bienes de capital: situación y desafíos. <i>Jorge Beckel.</i>	123
Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano. <i>Andras Uthoff.</i>	139
Desarrollo y cambio social en Suecia. <i>Villy Bergström.</i>	159
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones recientes de la CEPAL.	169

Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa

*Marshall Wolfe**

Este artículo entrega una visión panorámica de las estructuras sociales en que habrá de asentarse la democracia en los años noventa. Dichas estructuras siguen siendo heterogéneas y la crisis las ha vuelto más inestables, ya que tambalean las aspiraciones anteriores y la mayoría de los grupos vive en condiciones de mayor inseguridad y pobreza, si bien surgen nuevas posibilidades de ascenso, incluso entre los estratos más marginados. Los partidos y movimientos políticos están en evolución, inseguros sobre las fuerzas que habrán de representar y la validez de sus ideologías tradicionales; en su mayor parte, han logrado un mayor realismo y ánimo de contemporizar en busca de la consolidación de amplios pactos sociales, a costa de un descenso de sus aspiraciones y de la incapacidad de ofrecer a sus seguidores una mitología movilizante.

El Estado está sometido a tensiones desde tres fuentes: como símbolo y foco permanente de la comunidad nacional; como aparato o sector público que debe cumplir un amplio abanico de servicios y funciones reguladoras para la sociedad; y en función de la credibilidad de los regímenes políticos elegidos democráticamente, que se supone plasmarán en la realidad los atributos ideales del Estado y manejarán sus instituciones y administración pública para ese fin.

Los regímenes democráticos deben convencer a la sociedad de que son capaces de ofrecer una alternativa real, que lleve a niveles más altos de bienestar y equidad. La vía que parece más prometedora es la de la deliberación pública, libre y racional, que acepte la existencia de una tensión permanente entre el principio de la incertidumbre democrática y la lucha legítima por dar al proceso político coherencia y sentido de utilidad.

*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I

El desafío actual para una democracia pluralista*

En los últimos cincuenta años, los pueblos de América Latina han experimentado transformaciones aceleradas de sus modos de vida y de su forma de interactuar con la sociedad nacional, el Estado y el orden internacional. En el lapso de unos pocos años, sociedades predominantemente rurales han pasado a ser predominantemente urbanas, habiéndose transformado a su vez los medios urbanos y los rurales. Si bien es cierto que se han abierto nuevas posibilidades de trabajo en la industria y en los servicios, en la mayoría de los países esa evolución no se ha mantenido a la par con el crecimiento de la fuerza trabajadora y de su movilidad espacial. También creció y se diversificó para llenar ese vacío un "sector informal urbano" heterogéneo que ha sido llamado e interpretado de diversas maneras. La mayoría de los jóvenes accedieron, por lo menos, a una enseñanza rudimentaria y el ingreso a la educación superior llegó a ser un caudal incontrolable. Los medios de comunicación de masas y las aspiraciones "modernas" de consumo alcanzaron a la mayor parte de la población. La emigración a los Estados Unidos y a Europa se convirtió en posibilidad cada vez más factible para los miembros de distintas clases sociales, inspirados en motivos distintos. Para las personas que antes tenían poco o ningún contacto directo con el Estado, la interacción con la burocracia pública en sus funciones de servicio, subsidio, regulación y represión llegó a tener importancia crítica. La participación política tuvo ciclos repetidos de crecimiento y disminución en que a la movilización bajo auspicios populistas seguían la frustración y la desmovilización forzada. Los cambios entre generaciones llegaron a tal magnitud que la experiencia de una generación perdió toda validez como orientación para la generación siguiente.

Muchos estudios han documentado estos cambios y han puesto de relieve las dificultades que entrañan para la formación de clases con un comportamiento político y expectativas coherentes, para la cohesión social, o para el logro de la

*En su presente versión este artículo se ha beneficiado de los comentarios de tantos cepalinos que es imposible agradecerles individualmente.

hegemonía por cualquier agente que tratara de movilizar el apoyo en torno a proyectos que respondieran a intereses nacionales generales (*Pensamiento iberoamericano*, N° 6, 1984; Labastida y del Campo, 1985 y Touraine, 1987). Las transformaciones fueron notablemente conflictivas e inequitativas, desbaratando continuamente las expectativas y adhesiones de los distintos grupos. Las respuestas políticas fueron, en gran parte, de corte clientelista o corporativo y estaban destinadas a amparar los intereses de individuos o de grupos, cualesquiera fueran sus repercusiones más amplias. La incapacidad de las políticas estatales, cualesquiera fueran sus pretensiones, de superar la marginalización o la exclusión de gran parte de la población nacional, se hizo cada vez más patente. Sin embargo, hasta el decenio de 1970, en algunos países y comienzos del decenio de 1980, en otros, los cambios se sucedieron en un contexto de expansión económica que permitió que algunos grupos lograran grandes mejoras de ingresos y status; que estimuló a otros grupos a esperar beneficios futuros semejantes; y que hizo posible que el Estado ampliara los servicios educativos, sanitarios y otros servicios sociales y otorgara diversos tipos de subsidio para el consumo de la mayoría urbana, y, en menor medida, de gran parte de la población rural. Se amplió la diferencia entre ricos y pobres, y los pobres conocieron nuevas formas de inseguridad y de explotación; pero al parecer el fenómeno global de la pobreza no se siguió generalizando ni extremando. La CEPAL y otras instituciones siguieron criticando los procesos de crecimiento y transformación desde el punto de vista de la justicia social y del despilfarro del potencial humano, advirtieron sobre las contradicciones futuras, y propusieron otros estilos y políticas de desarrollo, más equitativos y dinámicos.

Proliferaron los planes y declaraciones gubernamentales del mismo tenor. Sin embargo, la capacidad de las fuerzas que impulsaban esos procesos para continuar sobre sus propias bases y sortear los escollos políticos y económicos parecía negar en grado creciente la posibilidad de introducir grandes reformas estructurales, orientadas a lograr una mayor equidad, por procedimientos ya fuera democráticos o tecnocrático-autoritarios.

Desde entonces, las estructuras sociales y la posición de los individuos en ellas, han continua-

do evolucionando en forma tan dinámica y contradictoria como antes, pero en un contexto de estancamiento económico, descenso de los niveles de vida, menor capacidad estatal para atender las necesidades y las demandas, gran inseguridad en cuanto a los medios de subsistencia, concentración en estrategias de supervivencia individuales o de grupo y perplejidad o pesimismo respecto a la eficacia de toda política nacional para superar una crisis que ha persistido durante un decenio, o más, según el país.

La democracia pluralista, entendida como gobierno libremente elegido, ha vuelto a aparecer en América Latina justamente cuando parecen darse las peores condiciones estructurales —económicas y sociales— para su ejercicio. La causa ha de encontrarse, en parte, en el repudio generalizado y cada vez más efectivo de los regímenes autoritarios, pero también en el ánimo de las fuerzas dominantes de esos regímenes de descargar en otros la tarea de lidiar con la crisis. Es mucho más sorprendente que la democracia pluralista haya podido sobrevivir y consolidarse en esas condiciones. Es verdad de Perogrullo que la participación democrática y las políticas democráticas consonantes con las reivindicaciones populares son más factibles cuando la economía está en expansión, de manera que los pobres pueden progresar sin gran inconveniente para los ricos y el Estado puede captar una proporción mayor del ingreso nacional para fines de redistribución. Los regímenes latinoamericanos aprovecharon escasamente esta posibilidad antes de la crisis y, desde luego, nunca convencieron a los ricos de sus bondades, pero desde entonces ha decaído marcadamente la capacidad de aplicar los impuestos según la solvencia de los contribuyentes, y aún más la capacidad para usar los ingresos fiscales para fines sociales. En todo el decenio de 1980 los regímenes elegidos democráticamente han vacilado entre políticas de austeridad que agudizan la pobreza y socavan su propia legitimidad, e iniciativas heterodoxas que se desploman por la falta de control de todo el abanico de factores y agentes que intervienen en ellas.

La existencia de sistemas democráticos estables exige la presencia de partidos políticos que cuenten con amplio apoyo y representan intereses coherentes de clases o de grupos, pero que también estén dispuestos a contemporizar en

forma realista y a moderar a sus seguidores. También supone la existencia de una gran variedad de organizaciones sectoriales y locales que interactúen con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra sus excesos, pero al mismo tiempo descargándolo de las responsabilidades que no puede atender con una eficiencia y flexibilidad aceptables. El actual estado de fluidez, las contradicciones y la inseguridad de toda la estructura social vuelven más problemático que nunca el surgimiento y la consolidación de esos requisitos de la democracia.

Al propio tiempo, el fracaso que han sufrido diversos regímenes "militares autoritarios" y de orientación unilateral de mercado al enfrentar la crisis y la pérdida simultánea de credibilidad del modelo de "socialismo real" han dado nuevo aliento a la democracia pluralista. No se prevé ninguna otra alternativa plausible para la ordenación de las opciones públicas y el resultado más probable del fracaso de los regímenes democráticos sería la desintegración de las estructuras sociales y políticas en guerras anómicas de "todos contra todos", de las cuales se advierten síntomas ominosos en algunas partes. Los partidarios de la democracia podrán extraer un flaco consuelo de la máxima de Winston Churchill: "La democracia es el peor de los sistemas de gobierno —si se exceptúan todos los demás".

La democracia pluralista no puede seguir indefinidamente circunscrita a opciones electorales entre partidos o coaliciones, en que se anula la realidad de la opción por la incapacidad del régimen resultante de sobreponerse a la administración de la crisis y los múltiples vetos que le imponen las élites económicas, los militares y los organismos financieros. Habría que plantearse ahora, si el debate público y la libertad de organización, característicos de la etapa actual, permitirán una democratización más amplia de las socie-

dades y el despliegue de una mayor imaginación para sortear los obstáculos aparentemente insuperables que se presentan.

La crisis del decenio de 1980 y los excesos autoritarios que la precedieron han transformado el discurso intelectual sobre la política en América Latina. La atención ya no se centra en explicaciones sobre la inevitabilidad del autoritarismo o de la revolución, sino en la forma de hacer más viable la democracia y de adecuarla más a las necesidades y la cultura de los participantes en ella. Los voceros de las distintas corrientes de opinión están más dispuestos a escucharse unos a otros y a buscar un terreno común. El dogmatismo y las utopías exclusivistas están en receso. La "hiperautonomía de los actores culturales" señalada por Alain Touraine (1987, pp. 118 a 124) se ha vuelto más restringida y ha progresado la tendencia "profesional crítica" frente a la tendencia "profética comprometida". Gracias en parte a las investigaciones, se ha ido formando un cuadro más convincente y asimilable por la opinión pública, de las relaciones entre las estructuras sociales, las influencias políticas y el comportamiento político. Pese a la escasez de recursos, se han fortalecido los foros regionales de debate, así como las instituciones de investigación, no sólo políticas sino sociales y económicas. La proliferación de ensayos que examinan la democracia a la luz de todo un abanico internacional de teorías sociales y políticas y cuyos autores se citan unos a otros podría dar la impresión de que existen élites intelectuales que interactúan. Sin embargo, algunos de los planteamientos están penetrando en los medios de comunicación de masas e impregnando las concepciones de los líderes políticos, en tanto que algunos teóricos han saltado a la arena política con bastante éxito. (En la bibliografía aparecen diversas colecciones de ensayos e informes de investigación sobre este tema).

II

Los cambios en las estructuras sociales y una cohesión social precaria

De las investigaciones y debates se desprende la siguiente evaluación, inevitablemente muy simplista, de los distintos agentes o componentes colectivos de las estructuras sociales en la perspectiva de una democracia pluralista.¹

1. *Las élites económicas*

Han sido variados los cambios entre los grupos que antes dominaban en la economía y la sociedad, pero los que han tenido mayor capacidad para afrontar la crisis han sido aquellos menos ligados a la producción para el mercado interno, que estaban en situación de protegerse contra la inflación y los impuestos manteniendo sus recursos en monedas duras en el extranjero e invirtiendo en forma flexible a altas tasas de interés o afiliándose a empresas transnacionales. El tráfico de estupefacientes —incólume ante la crisis— ha sido una fuente notoria de utilidades directas e indirectas en algunos países, que han excedido con mucho las que se obtienen de empresas legítimas. Estos grupos han podido aumentar su consumo, principalmente de bienes importados, en medio de la escasez de divisas y el empobrecimiento de la mayoría. El fortalecimiento de estas élites económicas, cuyos intereses y normas culturales rebasan las fronteras nacionales, evidentemente se contraponen a la consolidación de una democracia pluralista en países de economías abiertas, básicamente capitalistas. Sus estilos de vida constituyen una provocación para el resto de la población (en el doble sentido de irritante y de estímulo para la imitación consumista) y un factor importante que explica la insuficiente capacidad nacional para acumular e invertir. No están dispuestas a sacrificarse en aras del interés nacional, porque son escépticas respecto a la eficacia de las políticas gubernamentales o bien in-

diferentes al bienestar general. Suelen intervenir en la política a través de intermediarios en lugar de presentar abiertamente sus candidaturas; en sus objetivos políticos combinan la jibarización del Estado con el uso del poder estatal para proteger sus intereses inmediatos. La naturaleza y ubicación de sus activos impiden que el Estado los grave o, en última instancia, que los expropie, como puede suceder con los bienes raíces y las industrias. Los incentivos que requerirían para repatriar sus riquezas e invertir en la producción podrían ser demasiado altos para que pudiera ofrecerlos un Estado democrático.

Desde luego que ésta no es toda la verdad: componentes importantes de las élites económicas se beneficiarían de un fortalecimiento de los mercados internos y de una cohesión social que favoreciera una estabilidad de expectativas y han mostrado considerable dinamismo en expandir y diversificar la producción para la exportación. Muchos empresarios exportadores tienen tanto interés en mantener relaciones de apoyo mutuo con el Estado como los industriales que buscan un mercado interno protegido, y no se dejan arrastrar por la ideología neoliberal. En principio, sería posible compatibilizar sus intereses con los de otros grupos dentro del proceso político y ese objetivo se encuentra en la base de los esfuerzos reiterados por lograr pactos sociales. El contenido de las concertaciones que podrían ocurrir depende en tan alto grado de la situación de cada país y de la capacidad del Estado que no puede examinarse en esta oportunidad. Por ahora, lamentablemente, la autonomía parcial de que gozan los principales poseedores de los recursos en relación con los intereses nacionales y las decisiones de política, en combinación con el problema de la deuda, virtualmente puede paralizar la capacidad de los regímenes democráticos para atender las demandas populares.

2. *Los estratos medios*

Algunos grupos de los estratos medios han podi-

¹Ghai y Hewitt de Alcántara (1989) presentan hipótesis muy interesantes sobre las orientaciones actuales de la evolución en distintas clases sociales, algunas de las cuales se han recogido en las páginas siguientes.

do afrontar la situación gracias a estrategias individualistas similares a las de las élites o a la emigración fuera de la región. Numerosos profesionales y administradores, con algún capital y experiencia útil, han podido iniciar pequeñas empresas. Sin embargo, sobre todo entre los estratos medios asalariados, ha tendido en general a cundir la inseguridad, a bajar los ingresos, y a crecer la disparidad entre la realidad y las aspiraciones de un consumo modernizado y una movilidad ascendente entre generaciones que se arraigaron durante los años de expansión económica. En los años cincuenta y sesenta muchos observadores se confiaron demasiado en el ascenso de los estratos medios como base del progreso democrático. A esta actitud siguió otra de quizá excesiva subvaloración de esos estratos a medida que éstos, moldeados por el sistema educativo y por los medios de comunicación masiva para el empleo público y el consumismo, se vieron arrastrados al autoritarismo por el temor manipulado a la movilización populista o socialista de las masas. Se encuentran ahora varados por el estilo "concentrador y excluyente" que se propone como solución a la crisis.

La democracia pluralista malamente puede sobrevivir sin la participación activa de los principales elementos de los estratos medios y por lo menos la aceptación pasiva del resto. Los grupos intelectuales que crean y difunden los actuales planteamientos sobre la democracia pertenecen en general a estos estratos. Una pregunta decisiva es si acaso y en qué medida los estratos medios podrán mantener a raya su predilección a sacar ventajas particulares de los sistemas políticos democráticos. Esta predisposición debe haberse intensificado por su difícil situación actual y por su temor de cualquier redistribución hacia abajo de los ingresos y de los servicios estatales, ya que al Estado le resulta más fácil poner coto a sus reivindicaciones que a las de los ricos.

Para los fines de este análisis merece atención especial un componente de los estratos medios. Este abarca a los tecnócratas, los profesionales y los burócratas del sector público; se analizarán a continuación en relación con la capacidad del Estado. Hasta el decenio de 1970, en distintos países se contaban entre los sectores de mayor crecimiento de los estratos medios y constituían la fuente principal de empleo para el contingente cada vez mayor de egresados de las universida-

des. Las purgas políticas y las campañas de burocratización cambiaban periódicamente su composición en los tramos superiores e introducían un elemento de inseguridad, pero no detenían su expansión general. En el decenio de 1980, en la mayoría de los países esa dotación se ha mantenido, e incluso se ha incrementado, pese a la merma de los recursos del Estado, pero a costa de agudas reducciones de sus ingresos y el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo (Tokman, 1982, pp. 413 y 414). Esto naturalmente fomenta el descuido de los deberes oficiales, la corrupción y una búsqueda de fuentes adicionales de ingreso que llega a constituirse en una especie de "informalización". También se fortalecen las tendencias corporativistas de autodefensa, a medida que los regímenes políticos y la opinión pública renuevan el viejo estereotipo de la administración pública como una carga, un instrumento sobredimensionado, oneroso y poco sensible para proporcionar servicios o aplicar las políticas del Estado. Se motiva a los empleados públicos para que afiancen sus alianzas con determinadas clientelas de la sociedad, pero esas alianzas requieren una capacidad para proporcionarles servicios reales, capacidad ahora bastante disminuida.

Los profesionales o tecnócratas de más alto nivel en el aparato del Estado enfrentan contradicciones y motivos de inseguridad algo distintos, junto con una falta general de recursos para llevar a efecto las políticas que les correspondería administrar. Su autoestima y la confianza que en sus conocimientos técnicos deposita la autoridad política presumiblemente han sido minadas por la crisis y por su inhabilidad anterior de predecirla o prevenirla, pero el Estado depende más que nunca de esos conocimientos para resolver la crisis.

Aunque las burocracias puedan proteger sus niveles de empleo, no pueden ya absorber el producto de la educación superior y ello plantea otra incógnita para el futuro de la democracia. Durante el decenio de 1980 los movimientos estudiantiles han aprovechado en forma relativamente moderada la apertura democrática que siguió a la extrema represión a que muchos estuvieron sujetos durante el decenio de 1970. Sin embargo, no se sabe con seguridad cuál será su reacción a más largo plazo al bloquearse sus aspiraciones de movilidad ascendente y desmoronar-

se las utopías revolucionarias que inspiraron a muchos de sus predecesores en la universidad. Una consecuencia probable para la minoría capaz de ingresar a las universidades privadas que ofrecen una formación profesional de calidad superior será una mayor inclinación a buscar posibilidades de trabajo en el extranjero, con lo cual contribuirían a la transnacionalización de las élites. La mayoría —cuyas calificaciones se han devaluado en todo caso a causa del deterioro y el hacinamiento de las universidades públicas y de las universidades privadas más baratas— tiene ante sí la perspectiva de una especie de marginalización al tener que recurrir al trabajo por cuenta propia improvisado o a empleos mal remunerados en los servicios comerciales o de otra índole y, posiblemente, la perspectiva de una nueva ola de participación en los movimientos sociales de los menos favorecidos. La experiencia enseña que tal participación puede ser a la vez estimulante y disociadora para esos movimientos y para el sistema político democrático.

3. *Los obreros urbanos*

Los trabajadores de la industria y actividades afines han experimentado conmociones aún más graves que las que afectaron a los asalariados de los estratos medios, al combinarse una pérdida material de ingresos y de capacidad de consumo con una mayor inseguridad en lo que toca al lugar que les corresponde en la sociedad y a sus perspectivas futuras. Bien se conocen la reducción radical que han sufrido los salarios reales en proporciones de hasta el 50% y la dotación estática o declinante de obreros en las industrias modernas frente a una fuerza de trabajo urbana en incesante crecimiento. La línea divisoria entre tales obreros y el sector informal, que nunca ha estado claramente definida, se ha hecho aún más difusa. Las familias de clase obrera han tenido que echar mano de múltiples fuentes de ingreso, entre ellas varias formas de trabajo por cuenta propia; las mujeres y los niños han debido contribuir al mantenimiento del hogar aprovechando cualquier posibilidad que se les pudiera abrir.

Ha decaído la capacidad de la mayoría de los sindicatos para proteger los intereses de sus afiliados e intervenir en la confección de la política nacional, después de una recuperación parcial tras la represión de los años setenta, junto con el

número de trabajadores en ocupaciones que eran antiguamente sitiales de un sindicalismo militante. El ejemplo más dramático es el ocaso de los mineros bolivianos —núcleo de un movimiento sindical que desde los años cincuenta podía a menudo desafiar al propio Estado— cuando el empleo en la empresa minera estatal (COMIBOL) decayó de más de 27 000 en 1985 a 9 000 en 1987 (Mayorga, 1988, p. 32).

Probablemente tenga igual importancia para la evaluación de las perspectivas de una democracia pluralista el debilitamiento de la fe en el papel de vanguardia del “proletariado”. Hasta el decenio de 1980, la mayoría de los ideólogos y dirigentes políticos que decían representar a la clase obrera, así como gran parte de los dirigentes sindicales, suponían que esa clase seguiría creciendo en número, fortaleza de organización y conciencia de clase y que, con el tiempo, llegaría a ser la protagonista principal de la transformación socialista. Los desarrollistas también suponían que la clase obrera organizada asumiría un papel de importancia creciente, sin por ello apoyar la tesis revolucionaria. No se sabe a ciencia cierta hasta qué punto la clase obrera misma había internalizado esta imagen, pero sin duda constituyó una fuente importante de esperanza y de autoconfianza. En su mayor parte, las movilizaciones más importantes de la clase obrera en América Latina siguieron orientaciones más bien populistas o corporativistas que socialistas. A medida que fueron cambiando y diversificándose las interpretaciones marxistas de las funciones de las diferentes clases y de las alianzas aceptables entre ellas, el uso político del término “proletariado” llegó a ser apenas un rótulo de que echaban mano las distintas facciones de intelectuales y activistas no proletarios para reafirmar la validez de sus estrategias.

Sin embargo, la convicción de que el proletariado tenía un papel predestinado y el derecho a ocupar una posición central en las alianzas ha constituido un obstáculo importante para la formación de coaliciones de fuerzas políticas democráticas y ha coartado la capacidad de los voceros de la clase obrera para interactuar con organizaciones que tienen sus bases en los estratos medios o en el campesinado como aliados en pie de igualdad en la formación de políticas. La realidad actual ha desintegrado esos exclusivismos. Las

dificultades evidentes de los países de “socialismo real”, que hasta el decenio de 1980 ofrecían una alternativa viable a un futuro capitalista y que a veces oficiaban de mentores directos de los partidos de clase obrera, han ayudado a socavar los dogmas anteriores. Lo mismo han hecho los movimientos de retiro de identificación con la clase obrera de los regímenes socialdemócratas de Europa occidental.

Las repercusiones generales para una democracia pluralista son demasiado contradictorias y difusas para que se puedan discutir adecuadamente en esta ocasión. Varios de los estudios citados en la bibliografía han abordado estos problemas prestando atención a las diferencias nacionales que el análisis requiere. Algunos dirigentes e ideólogos políticos, enfrentados a situaciones muy difíciles y a veces corriendo peligro personal, están tratando de replantearse tanto las lecciones que enseña el pasado reciente como el futuro de la clase obrera en entornos tan distintos de los que previeron anteriormente. Las organizaciones obreras, los sindicatos y los partidos políticos, conservan una capacidad considerable para movilizar a grandes grupos, incluso a partes de los estratos medios, así como a los pobres de las zonas urbanas y rurales, en protestas masivas contra las políticas de austeridad y la negación de los derechos democráticos. Su posición en el proceso de producción sigue dándoles una mayor facilidad que a otros grupos subprivilegiados para organizarse sobre bases amplias y para abordar las cuestiones principales de las políticas económica y social. La inseguridad y el descrédito de las ilusiones del pasado no entrañan necesariamente la pérdida de convicción sobre la posibilidad de lograr un orden social más justo, y si los dirigentes resultan capaces de responder a este desafío, ello podría estimular una mayor flexibilidad y capacidad de innovación en la persecución de esta utopía. Una mayor aproximación a las condiciones de vida y estrategias de supervivencia de los pobres urbanos podría resultar en una difusión de la influencia de la clase obrera, así como en una pérdida parcial de su identidad. La crisis estimula la militancia con orientaciones sindicales en algunos sectores de los estratos medios asalariados, como los maestros y los empleados bancarios, y el acercamiento a movimientos sociales relativamente nuevos que movilizan a mujeres, etnias y ambientalistas.

4. *El resto de la población urbana*

Cuando se examina al resto de la población urbana, en algunos casos ahora la mayoría, los “pobres”, el “subproletariado”, el “sector informal” o los “marginales”, según las distintas denominaciones que se han empleado para clasificarlos, las numerosas fuentes de información y especulación nos hacen recordar el cuento de los ciegos que describen al elefante. Estos grupos eran heterogéneos antes de la crisis del decenio de 1980 y lo son más aún ahora. La tendencia más general entre ellos ha sido, sin duda, la de una mayor pauperización a medida que han aumentado en número junto con un mayor hacinamiento de sus poblaciones, menores oportunidades de empleo asalariado, una inflación que supera el alza de sus ingresos y la rebaja de los servicios y subsidios estatales. Al propio tiempo, se han vuelto más complejamente integrados en la economía y en los sistemas políticos que antes y por lo menos en algunos entornos han demostrado en sus respuestas a la crisis, y en la práctica local de la democracia y la solidaridad, una capacidad de adaptación mayor que la de otros componentes de la población. El descenso de la producción en las industrias de bienes de consumo “modernos”, de la capacidad de importación y del poder de compra de los consumidores ha dado más radio de maniobra para pequeñas industrias no reglamentadas que fabrican bienes baratos para el mercado interno, incluso para el propio sector informal. Las mismas tendencias probablemente han estimulado a grandes empresas, incluso algunas transnacionales, a aprovechar en forma más amplia al sector informal para la producción a destajo y para la comercialización de productos en el comercio callejero. Y en un usufructo paradójico de las nuevas oportunidades que relacionan a los estratos más marginales con las nuevas fuentes más importantes de acumulación de capitales, algunos grupos han podido superar la pobreza gracias a su participación en el tráfico de estupefacientes.

Es probable que hayan evolucionado las redes anteriores de autoayuda comunitaria, de larga y bien documentada trayectoria, y quizá se hayan fortalecido, bajo el acicate de la necesidad; varios aliados externos los han estimulado hacia una mayor autoestima. La reaparición de la democracia política y la competencia por el apoyo electoral, así como en algunos casos la participa-

ción con otras clases sociales en la movilización masiva contra los regímenes autoritarios, han permitido a partes de los grupos en cuestión, hacer oír sus reivindicaciones e identificarse con los problemas nacionales, después de años de exclusión forzada.

Estas tendencias han llevado a algunas corrientes de opinión a detectar las simientes de un nuevo orden económico y social, ya sea comunitario o individualista y de orientación de mercado que en todo caso se libera de las trabas de las burocracias y también de prescripciones caducas para el "desarrollo". Algunos partidarios de variantes de esta posición abogan por planes de progreso que exigen la participación de un Estado que se autolimita y se desburocratiza, inspirado en nuevos valores y conceptos del desarrollo.² Otros pretenden que el Estado desaparezca paulatinamente, junto con las modalidades actuales de relación económica y social, gracias a la evolución autónoma de movimientos sociales o a la aparición de una "nueva mayoría", considerando que la crisis actual es una contribución positiva para el advenimiento de ese proceso (Esteve, 1988 y Quijano, 1988).

Por ahora no puede aventurarse ninguna generalización. Todas las interpretaciones pueden tener una validez limitada, como las descripciones de los ciegos de las partes del elefante. Entre los pobres urbanos, la solidaridad y el individualismo anómico, sin duda, continuarán coexistiendo y evolucionarán conflictivamente en el futuro previsible. Como en otros estratos sociales, las propensiones autoritarias y el clientelismo cultural lucharán con una tendencia hacia la equidad y hacia la autodeterminación. Probablemente seguirán siendo consideraciones secundarias las prescripciones comunitarias antiestatales y de solidaridad para lograr una democracia directa, aunque de importancia política en la evolución de las mayorías urbanas. Las soluciones paternalistas burocráticas no serán ni eficaces ni compatibles con los valores democráticos, pero no puede trazarse una sólida línea divisoria entre tales pseudosoluciones y el apoyo estatal indispensable para los servicios básicos y las medidas que alivien la pobreza crítica. Se plantea, enton-

ces, la cuestión de si podrá ser posible y cómo será posible que los heterogéneos estratos urbanos inferiores puedan formular y representar sus intereses en forma organizada, negociando con el Estado y con otros grupos sociales de manera de superar la extrema discriminación o exclusión a que están sujetos ahora. El análisis presente volverá a este asunto más tarde. Las mayorías urbanas en el decenio de 1980 han mostrado más paciencia que la que podría haberse esperado ante las políticas de austeridad que han aplicado por presión externa los gobiernos elegidos democráticamente. Han sido escasas las grandes manifestaciones de protesta violenta, si se considera la provocación. No se han cumplido los temores que subsisten aún entre otros estratos urbanos más acomodados que consideran a los pobres como una amenaza de barbarismo y caos, aunque el marcado aumento de la criminalidad, sobre todo entre los jóvenes, da pábulo a esos temores. Sin embargo, no puede postergarse indefinidamente la creación de bases concretas para que ellos apoyen y participen en una democracia pluralista.

5. *Los campesinos y los trabajadores rurales*

La población rural, desde hace algún tiempo ha estado relacionada en forma compleja con la población urbana por las corrientes de migración, la penetración de los medios de comunicación masivos y su creciente dependencia de los mercados nacionales. Estos vínculos han sufrido naturalmente una evolución traumática en el decenio de 1980. Algunos grupos de pequeños terratenientes se han beneficiado de una mejor relación de precios del intercambio para los productos alimenticios en el mercado interno y un mayor apoyo estatal para la agricultura campesina. Los trabajadores rurales sin tierra, generalmente han perdido posiciones, por el alza del precio de los alimentos y una mayor competencia por sus empleos. La migración hacia las ciudades para escapar de la pobreza rural se ha vuelto menos atractiva, aunque no lo suficiente como para detener el proceso. Las remesas de los migrantes, que anteriormente subvencionaban a muchas economías rurales, probablemente hayan disminuido, y probablemente haya aumentado la migración en sentido inverso: de las ciudades al campo.

Las organizaciones sociales rurales han revi-

²Las variantes comunitarias y de mercado de estos conceptos del Estado se encuentran respectivamente en *Development Dialogue*, N° 1 (1989) y de Soto (1987).

vido en muchos casos o se han capacitado para aprovechar la apertura democrática, para entrar en alianzas políticas y para negociar con el Estado. Los campesinos y los trabajadores rurales se enfrentan ahora con empresarios agrícolas e intermediarios comerciales que se dedican a la exportación y que son muy distintos de los terratenientes tradicionales, aunque no sean en general menos explotadores ni estén más dispuestos a conceder derechos de negociación colectiva. Los viejos problemas sin resolver de la monopolización de la tierra y la reforma agraria se replantean en nuevos contextos, a medida que los campesinos sin tierra se desplazan hacia el interior tropical y lidian con las grandes empresas explotadoras, así como con los habitantes autóctonos. Incluso las tribus selváticas, hasta ahora los grupos rurales más desvalidos, han podido encontrar aliados externos y hacer oír sus reivindicaciones tanto en el ámbito internacional como nacional. En gran medida, con diferencias evidentes entre y dentro de países, el aislamiento rural y el dominio sin contrapeso de los terratenientes y caciques son cosas del pasado. Sin embargo, en fin de cuentas, durante el decenio de 1980 ha cundido la inseguridad y la exposición a la violencia entre los pueblos rurales de gran parte de América Latina. Los intentos de lograr una participación política organizada y autónoma se ven todavía amagados por la intimidación de fuerzas armadas tanto privadas como públicas, o degeneran en conflictos sin fin en que los habitantes rurales se convierten en peones de fuerzas combatientes: guerrillas, traficantes de estupefacientes, la policía y los militares, que desarticulan los medios de subsistencia y los lazos comunitarios y casi vacían a algunas zonas de sus habitantes. El cultivo de la coca, gracias al cual algunas partes de la población rural en algunos países han elevado tanto sus ingresos como su solidaridad de organización, se ha vuelto un factor importante en la propagación de una violencia intimidante.

En toda América Latina, la población rural, aunque en general se mantiene en números absolutos, se ha convertido en una minoría en relación con la población urbana. La perspectiva de incorporar a grupos rurales, de distinta cultura y etnia, y acostumbrados pero no conformes, con su exclusión de los asuntos "nacionales", en un orden democrático pluralista aparece, pues, menos lejana que lo que era en el pasado. La amena-

za o la promesa de transformación social mediante la revolución campesina prácticamente ha desaparecido, salvo en muy pocos países. La población rural se encuentra más integrada en las sociedades y economías nacionales, aunque esta integración se haya realizado en términos muy desventajosos y no sea completa. Podrán seguir siendo más violentamente conflictivos los cambios rurales que los urbanos, pero el principal requisito inmediato para la plena participación rural en una democracia pluralista parece ser una presencia efectiva y apoyante del Estado, que ofrezca medios para resolver los conflictos distintos de la ley del más fuerte, así como los servicios básicos de educación y salud y asistencia para afrontar el cambio tecnológico y las relaciones del mercado. Esta es, desde luego, la aspiración de los gobiernos democráticos, y la reducción general de los recursos estatales y de la capacidad administrativa probablemente hayan tenido mayor efecto sobre su presencia rural que sobre cualquier otra función del Estado.

6. *La estructura social fluida y la política democrática*

Los grupos y clases descritos anteriormente están buscando su expresión política por medio de partidos y movimientos, que a su vez están padeciendo crisis de identidad; en muchos casos vuelven a surgir después de años de represión, inseguros sobre las fuerzas que podrían representar y sobre el valor de sus ideologías tradicionales. El liderazgo de los decenios de 1950 y 1960 ha tenido que interactuar con jóvenes activistas cuya generación ha experimentado, simultáneamente, el derrumbe de sus aspiraciones de colocación ocupacional y el impacto siempre cambiante de la cultura juvenil internacional. Los partidos políticos han tenido que incorporar nuevos tipos de movimientos organizados o competir con ellos, en un intento por priorizar la protección ambiental, los derechos de la mujer o la legitimidad de culturas minoritarias. En el esfuerzo por lograr coaliciones de mayoría, los partidos están entrando en combinaciones que habría sido inconcebibles hasta hace poco, pero las mayorías resultantes son inevitablemente precarias. La introducción, por efecto de la competencia, de refinadas técnicas de mercado, hace que sean más confusas o ilusorias las opciones eleccionarias. La coyuntu-

ra, sin duda, estimula un mayor realismo y capacidad de innovación entre algunos dirigentes políticos. Sin embargo, en la medida en que la crisis obliga a estos líderes, una vez en el poder, a

aplicar políticas reñidas con sus valores y promesas, se genera un comportamiento electoral muy inestable, en que los votos expresan más bien el repudio que la adhesión.

III

El Estado y la democracia

¿Cómo podrían los partidarios de la democracia pluralista —afrentando la fluidez de las estructuras sociales y de las organizaciones políticas en un contexto de crisis— justificar la confianza en el futuro de ese sistema?

Parte de la solución debe consistir en el fortalecimiento del Estado, la renovación de sus responsabilidades para con tareas que sólo el Estado puede cumplir; y esta proposición excesivamente general abre una de las áreas más polémicas del discurso político.

En el análisis de las responsabilidades del Estado en relación con lo planteado anteriormente deben equilibrarse tres dimensiones distintas del concepto de "Estado".

1. *El Estado como símbolo de la nación*

El Estado es una expresión permanente de la comunidad política nacional y como tal exige la lealtad de los miembros de esa comunidad, actúa como árbitro final en los conflictos de clase y grupo, monopoliza el uso legítimo de la fuerza, etc., según fórmulas bien conocidas. Idealmente, en las democracias pluralistas, las mayorías decidirían qué debe hacer o dejar de hacer el Estado, generalmente respetando códigos de aceptación general que protegen los derechos de las minorías. Históricamente los Estados de América Latina han tenido amplia autonomía con relación a las sociedades, lo que se ha extendido a la manipulación por el Estado o a la creación de actores sociales colectivos, pero paradójicamente han sido débiles en cuanto a representatividad y hegemonía aceptada. Los intentos de movilizar a la "nación" subyacente al Estado han coadyuvado al populismo y a la inflación de lo militar como símbolo de la nación. Los Estados de América Latina se han fortalecido en los últimos decenios

por el debilitamiento o eliminación de los centros de poder y las oligarquías locales y, en forma más ambivalente, por la convicción creciente de la mayor parte de la población de que la solución a los problemas económicos y de protección contra la injusticia incumbe al Estado.³ Los procesos de democratización han fortalecido la legitimidad del Estado y los fracasos del populismo y del autoritarismo militar han generado algún grado de resistencia ante la tentación de hacer prevalecer los intereses de las minorías mediante la toma y manipulación voluntarista del Estado.

Al propio tiempo, el Estado, como expresión de la nación, se ve amenazado desde dos direcciones. En lo interno, las modificaciones de la estructura social durante y antes de la crisis, con el derrumbe de expectativas anteriores y la aparición de nuevas oportunidades de lograr la prosperidad reñidas con el marco jurídico y el bienestar general, han hecho que las relaciones entre el Estado y la sociedad se vuelvan más contradictorias y precarias.

En lo externo, el Estado se ha vuelto más dependiente no sólo de los vaivenes del orden económico mundial sino también de los dictámenes directos de los organismos internacionales de crédito. Partes de las élites se han vuelto más transnacionalizadas tanto ideológicamente como en sus intereses materiales, estando dispuestas a trasladar sus fondos y su experiencia al extranjero si las perspectivas nacionales se vuelven poco propicias o las políticas estatales los afectan adversamente. Incluso los movimientos populares y los que se centran en los problemas sociales, culturales y ecológicos entran en los circuitos

³Cardoso (1984, p. 28 y siguientes) analiza la fuerza de estas expectativas y las contradicciones que contienen.

transnacionales. Estos circuitos han adquirido importancia crítica como fuentes de fondos, foros para el intercambio de ideas y asilos contra la opresión para los que participan en las investigaciones y la acción políticas.

Es así como se está erosionando la confianza en la nación-Estado, con la sospecha de que el Estado, cualquiera sea su liderazgo o política, se está volviendo inútil o impotente. En su impacto sobre la credibilidad del Estado, la crisis ha significado más que una pérdida de 10 años de "desarrollo" o vuelta a los niveles de comienzos del decenio de 1970. Si bien es cierto que las naciones-Estados mejor establecidas de Europa han podido reaccionar ante estos nuevos desafíos, estrechando sus vínculos, aparentemente los Estados de América Latina no han podido hacer lo mismo más allá de las expresiones retóricas y las conferencias.

Una causa habría sido la incómoda coexistencia de Estados controlados por democracias formales y por regímenes autoritarios, en que las primeras ponen en tela de juicio la legitimidad de las segundas, mientras éstas afirman su legitimidad recurriendo a las rivalidades nacionales tradicionales. El actual predominio de democracias pluralistas podría facilitar una unión más estrecha, que se ha vuelto necesaria, pero evidentemente queda mucho por hacer antes de restituir la credibilidad del Estado como expresión eficaz de las comunidades políticas.

2. *El Estado como sector público*

El Estado es una suma de instituciones y burocracias con sus propias fuerzas de inercia y de movimiento. Hasta comienzos del decenio de 1980, las instituciones del sector público en la mayoría de los países, pese a las purgas políticas y a otras vicisitudes, se estaban "modernizando" poco a poco, se les encargaban responsabilidades más amplias y estaban dotadas de funcionarios más calificados. La mayor capacidad del sector público para administrar la economía y prestar servicios sociales se señalaba generalmente como uno de los aspectos más positivos del "desarrollo", una forma de hacer que este proceso desordenado se volviera más dinámico y más armónico en el futuro. Sin embargo, se llegó a apreciar claramente que, aún bajo los regímenes autoritarios, partes del aparato del Estado se volvían cada vez

más autónomas. Desarrollaban sus propias técnicas de autodefensa y expansión y se relacionaban más estrechamente con grupos de interés del sector privado o con interlocutores transnacionales (gobiernos, organizaciones intergubernamentales, empresas transnacionales, grupos profesionales congéneres) que con el Estado en cuanto árbitro de la política nacional (Martins, 1984 y Graciarena, 1984). Las mayores calificaciones exigidas para el empleo público, se confundieron con los efectos de la inflación del empleo para absorber los productos de las universidades. En la autonomización a retazos del aparato del Estado, los militares constituyeron un caso aún más especial que antes, con su propia cultura política y su capacidad inigualada para imponer sus propios criterios sobre el Estado.

Con la crisis del decenio de 1980 y la disminución de los recursos públicos, los gobiernos, cualquiera fuera su posición política, no pudieron ya costear las burocracias que fueron adquiriendo paso a paso. Así no pueden evitar los esfuerzos por abaratar al aparato del Estado, darle más flexibilidad, hacerlo más sensible a las directivas centrales, así como a los controles democráticos, más concentrado en las necesidades inmediatas más importantes en vez de diluido en una multiplicidad de programas que se originaron en iniciativas dispersas del pasado. La simplificación de los reglamentos y los controles a fin de reducir el costo de un "Estado niñera" es a todas luces aconsejable, pero difícil de lograr en forma ordenada en medio de una crisis y de demandas conflictivas. Los regímenes democráticos no pueden reducir de cuajo el empleo público, dada la situación de los estratos medios, pero tampoco pueden costear los salarios y recursos necesarios para que los servicios puedan cumplir su cometido. El resultado, como se dijo anteriormente, ha sido la desmoralización y el uso de "estrategias de supervivencia" entre los funcionarios públicos, lo que contribuye también a minar la autoridad del Estado.

3. *El Estado y el régimen*

Por último, es preciso tomar en cuenta el régimen gubernamental o político como expresión de las fuerzas dominantes en la sociedad o de una solución de transacción entre diferentes fuerzas, que esperan plasmar en la realidad los atributos

ideales del Estado y manejar las instituciones del sector público y las burocracias para este fin. Muchos estudios de América Latina y otras partes del mundo han mostrado en qué forma se ven entorpecidos los gobiernos en estas tareas por las características del aparato del Estado, la naturaleza del apoyo político o la resistencia que proviene de las sociedades, las restricciones que impone el ambiente internacional y sus propias visiones, ideológicamente sesgadas, de la realidad. El asesoramiento "experto" sobre lo que debe hacerse, y en qué forma, invariablemente rebasa la capacidad de los líderes políticos para asimilar, seleccionar y actuar sobre esos consejos. El liderazgo democrático, en particular, debe tratar continuamente de equilibrar principios contradictorios de acción: sentir e inspirar confianza en la validez de sus políticas, sin cerrarse a la crítica; buscar una coherencia de políticas, estando preparado para contemporizar, a fin de ampliar su apoyo político; aplicar medidas urgentes y controvertidas, respetando, al mismo tiempo, las reglas del juego que permiten a los adversarios frustrarlas o deformarlas. En el mismo grado en que el liderazgo político acepte las plenas derivaciones de la democracia pluralista y las lecciones del pasado reciente, debe también aceptar una condición de incertidumbre permanente en cuanto al resultado de sus políticas y su ratificación por la sociedad.⁴

Actualmente, es particularmente aguda la contradicción entre el conformismo o realismo político en el sentido de reconocimiento de los estrechos márgenes en que se mueve la acción del Estado, por una parte, y el temor de no poder eludir las grandes modificaciones de política eco-

nómica y del papel del Estado, por la otra. Varias experiencias concretas en todo el mundo han demostrado cuán profundo es el caos económico y el desorden político en que pueden caer los países cuando eluden las opciones o aplican estrategias voluntaristas que hacen caso omiso del control limitado que ejercen sobre los factores en juego.

Pueden proponerse unos pocos principios para la acción estatal en el marco de una democracia pluralista.⁵ Las posibilidades de su aplicación dependen evidentemente de las características, potencialidades y limitaciones nacionales. Todos ellos implican un costo así como beneficios políticos y encierran la posibilidad de tener resultados contraproducentes.

a) *La moderación y la selectividad en las intervenciones del Estado*

El fortalecimiento del Estado exige su autolimitación y la simplificación de sus intervenciones. La lucha por cumplir este objetivo puede por sí misma fortalecer al Estado, al obligar a las autoridades políticas a evaluar las justificaciones y los intereses organizados subyacentes a todo el abanico de actividades estatales. En las condiciones actuales, si los regímenes democráticos no emprenden este esfuerzo, afrontarán una pérdida mayor de control sobre las instituciones públicas semiautónomas y un mayor deterioro en la calidad de sus servicios al público. La eliminación de funciones que se duplican o contradicen en lo que toca a las reglamentaciones o autorizaciones que emiten los organismos públicos —uno de los principales focos de irritación en las relaciones entre el Estado y el público— por sí misma afianzaría la legitimidad del Estado cuando aplicara reglamentaciones realmente necesarias para proteger la salud y la seguridad públicas. Además, la moderación en las intervenciones estatales corresponde a prometedoras iniciativas de una novedosa cooperación que están surgiendo en la sociedad.

Al propio tiempo, este desiderátum se contrapone a las demandas expresadas democráticamente y a las convicciones en lo que toca a los derechos sociales, así como a las tácticas clientelis-

⁴La democracia significa que todos los grupos deben subordinar sus intereses al principio de la incertidumbre. Este mismo acto de enajenación del control, resultado de conflictos, es el que constituye el paso decisivo hacia la democracia... si una serie de políticas se considera superior para el bienestar de la ciudadanía y se supone que es conocida, entonces sería irracional introducir la incertidumbre sobre si se elegirá o no. En una crisis económica, cuando se reconoce que la política económica de un gobierno en particular ha estado errada, alguna otra política siempre parece a los burócratas autoritarios como la única destinada a mejorar la situación. El reconocimiento de los errores pasados no constituye una demostración de que el sistema autoritario contenga fallas inherentes sino sólo de que los errores pasados deben ser corregidos y debe seguirse una nueva política correcta". (Przeworski (1986), pp. 60 y 61.)

⁵Los principios que deben inspirar a los regímenes democráticos y los peligros que afrontan los describe en mayor detalle Wolfe (1985).

tas, corporativistas y burocráticas menos legítimas que están enredadas con las demandas anteriores en los procesos democráticos o en otros procesos políticos.

Los partidos políticos entrarán en competencia y deben poder ofrecer algo más al electorado que una promesa de seguir una estrategia económica correcta que a la postre beneficiará a todo el mundo. Distintos sectores de la población, sobre la base de su experiencia anterior, esperan del Estado, en cumplimiento de sus funciones de arbitraje y protección, la realización de aspiraciones concretas. El rechazo doctrinario de esas expectativas puede traducirse en un vaivén pendular muy perjudicial entre los extremos del Estado intervencionista y el Estado neoliberal privatizante.

Al Estado le resulta más fácil abandonar las actividades destinadas a atender las necesidades de los sectores menos organizados y más pobres de la población. El objetivo de la autolimitación del Estado exige así una deliberación pública sobre los problemas específicos y la presentación de opciones realistas y socialmente justas para ejecutar las tareas que el Estado abandona. Si bien es cierto que la democracia pluralista puede ser compatible con muchos grados y tipos de intervención estatal, las decisiones sobre lo que el Estado debe hacer no pueden descansar enteramente en criterios de eficiencia —ni tampoco de equidad. Probablemente sería inútil instar a una sociedad segmentada a que se “decida” sobre lo que quiere.

b) *La descentralización*

La transferencia de muchas responsabilidades del Estado a las autoridades elegidas en el plano regional y local, así como a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones de vecinos, es deseable y también inevitable, en vista de la merma de los recursos del poder central y de las mayores demandas de autonomía regional y local. En este plano también aparecen contradicciones. Los gobiernos naturalmente quieren traspasar responsabilidades y costos pero mantener el control sobre lo que se efectúa localmente. El desiderátum de autonomía suficiente de manera que los organismos locales puedan adquirir experiencia y confianza en un proceso de tanteos sucesivos entra en conflicto con el desiderátum

de la conservación de normas nacionales para la prestación de servicios, la garantía estatal de ciertos derechos y las salvaguardias contra la captación de los organismos locales por camarillas y caciques que atienden a sus propios intereses. Los organismos locales seguirán queriendo y necesitando subsidios de parte del Estado, en tanto que éste será renuente a traspasar el control sobre las fuentes de ingresos tributarios, aunque sean locales. Las contradicciones de este tipo persisten aun en los países con las más firmes tradiciones de democracia pluralista y los sistemas mejor institucionalizados de administración pública, advirtiéndose un equilibrio en constante movimiento entre la centralización y la autonomía local, los subsidios y una autarquía obligada, las normas impuestas centralmente y la resistencia local a tales normas. Para mantener un equilibrio tolerable e imponer ciertos límites a las inequidades e ineficiencias, los tribunales, los parlamentos nacionales y los medios de comunicación masiva, representan papeles principales cuyas intervenciones conducen a una mayor complejidad en las relaciones entre el ámbito nacional y el local.

c) *La rehabilitación democrática de la burocracia*

La capacidad del Estado para emprender, reformar o abandonar una política determinada depende, entre otras cosas, de una mejor comprensión de los intereses de clase y grupo, de las organizaciones, de las ideologías y de las tácticas de autodefensa de los agentes tecnocráticos y burocráticos del Estado. Actualmente, como se dijo antes, los agentes que cumplen funciones tecnocráticas y de planificación deben asumir responsabilidades sin precedentes, cuando ya no tienen la confianza que antes tenían en las teorías del desarrollo y cuando interactúan con una autoridad política que no sabe si tratarlos como salvadores o como chivos expiatorios. Los estratos medios e inferiores de empleados públicos han llegado a tal grado de inseguridad que están desmoralizados. Las investigaciones sobre la cultura burocrática advierten que no deben abrigarse esperanzas excesivas de convertir a las burocracias en instrumentos óptimos de la política estatal, pero los gobiernos no pueden dejar de lado los progresos que efectuaron antes de la crisis hacia la creación de burocracias con normas

internalizadas, con experiencia y con competencia técnica.

El problema actual se desdobra en dos aspectos, ninguno de los cuales responde a soluciones de corto plazo. En primer lugar, los empleados públicos que necesita el Estado tendrán que recuperar la confianza en la función que cumplen y al mismo tiempo adaptarse a la escasez de recursos y a la democratización conflictiva de la sociedad. Por otro lado, y tarea sobre la cual es mucho más difícil formular recomendaciones, gran proporción de los empleados y aspirantes al nivel medio de la administración pública tendrán que encontrar otros medios de subsistencia. Pueden proponerse varias medidas parciales, como la asistencia para el establecimiento de pequeñas empresas y la capacitación para los programas sociales de los gobiernos nacionales y locales, pero los regímenes democráticos seguirán lidiando con el grueso del problema mientras la economía no pueda absorber el producto del sistema educativo.

Los empleados públicos son participantes legítimos en la democracia pluralista, y enfrentan problemas de reconciliar los intereses corporativos y los intereses societales, aún más agudos que otros grupos. El liderazgo político democrático podría ajustar sus papeles para que correspondieran en forma más estrecha a los intereses societales mediante el diálogo con sus representantes y un conocimiento recíproco de la inviabilidad del *statu quo*.

d) *El financiamiento del Estado*

Durante las primeras etapas de expansión del aparato estatal y de sus actividades, el Estado se financiaba en parte gracias al crecimiento del sector exportador y a los impuestos sobre las exportaciones en parte por impuestos internos relativamente fáciles de recaudar, pero generalmente regresivos, como el impuesto a la compraventa. A medida que resultaron insuficientes estas fuentes y se deterioró la capacidad recaudadora del Estado, en vez de mejorarla los gobiernos echaron mano crecientemente de la inflación y de los empréstitos foráneos. En condiciones de mercados internos deprimidos, las fuentes anteriores de tributación no pueden rendir mucho más y la inflación se ha convertido en una de las principales causas de agitación popular y des-

crédito gubernamental, no siendo ya posible conseguir grandes créditos en el exterior. Por lo tanto, los regímenes democráticos deben tratar de alcanzar cualquiera sea el volumen de ingresos que requieren, estableciendo sistemas tributarios que les rindan mayor provecho, sean socialmente equitativos, y no inhiban en forma desmedida a la iniciativa privada. Por las razones ya indicadas, ésta será una tarea muy difícil, que exigirá no sólo la reforma de las leyes tributarias y una administración eficiente e incorrupta, sino el logro de un grado razonable de confianza entre los contribuyentes de que el Estado hará buen uso de los ingresos que recibe.

e) *Previsión y flexibilidad*

Pese a muchos esfuerzos por formular estrategias de desarrollo globales y a largo plazo, la acción estatal en América Latina, como en otras partes del mundo, sigue siendo en gran parte fragmentaria y reactiva ante las crisis y posibilidades de corto plazo. La acogida indiscriminada que se dio a los fondos crediticios del extranjero en el decenio de 1970 y las políticas de administración de la crisis del decenio de 1980 son ejemplos patentes. No es sorprendente que la participación de distintos sectores de la población en la confección de la política haya tenido las mismas características reactivas en lo que toca a las consecuencias de las políticas estatales o a las tendencias que rebasan el control del Estado. Con una capacidad muy distinta para hacer oír sus demandas, cada grupo ha usado las tácticas a su alcance. Muchas de ellas debilitan aún más la capacidad del Estado para actuar con coherencia: restricción de las inversiones y exportación de capitales, por parte de un extremo del espectro social, huelgas generales, levantamiento espontáneo contra las condiciones de pobreza y movimientos pendulares extremos en el comportamiento electoral, desde el otro extremo.

Los regímenes democráticos deben estar dispuestos, sobre todo en épocas de crisis, a tolerar gran cantidad de comportamiento reactivo y a atender en la mejor forma que puedan las demandas que no pueden ser satisfechas a corto plazo. Lo ideal, sin embargo, es que el Estado, los partidos políticos, los intelectuales críticos y los movimientos sociales heterogéneos, pudieran todos beneficiarse y reforzarse unos a otros en el

ejercicio de una mayor previsión, evitando o previniendo los problemas, más bien que embarcándose más tarde en medidas correctivas onerosas y generalmente ineficaces, o exigiendo remedios que el Estado no puede proporcionar por efecto de un largo concatenamiento de pasadas acciones y omisiones. Ello evidentemente se aplica a los problemas de degradación ambiental, ocupación destructiva de la tierra, urbanización caótica, falta de progreso científico y tecnológico, y muchos otros, así como a los problemas de la deuda, la austeridad forzada y el empobrecimiento que ahora están en el tapete.

Las advertencias sobre las consecuencias futuras de tendencias muy visibles no han venido faltando desde el decenio de 1950. Sin embargo, no podían hacerse valer frente a un crecimiento económico dinámico, las luchas por aprovechar tal crecimiento y los esquemas ideológicos que postergaban la solución de todos los demás problemas hasta que no se hubiera logrado el desarrollo o la revolución. Con el correr de los años, se ha profundizado y difundido la comprensión de los problemas y de las relaciones entre ellos, pero esto es un flaco consuelo.

La experiencia ha enseñado que las estrategias globales de desarrollo, una vez que entran en la arena política, se aplican sólo en parte —por la distinta resistencia que oponen grupos del sector privado y del aparato estatal, porque los dirigentes políticos descubren que partes de la estrategia son más atractivas que otras y tienen mayores probabilidades de movilizar el apoyo, porque los proponentes de algunos programas son más agresivos y persuasivos que otros, etc. Esto ocurrió con las estrategias estructuralistas de los decenios de 1950 y de 1960 y también más tarde con las estrategias neoliberales. No basta como justificación para los proponentes de una estrategia determinada el argumento de que habría tenido mejores resultados si se hubiera aplicado integralmente. ¿Podrán los regímenes y sus interlocutores en la sociedad encontrar mejores medios de ejercer la previsión sin excluir la “política” ni el principio de la incertidumbre?

f) *La planificación*

Las recomendaciones de una planificación para el desarrollo completa, racional y reformista que se registraban en los decenios de 1950 y

1960 y que dejaron un abundante legado de organismos nacionales de planificación e instituciones de capacitación, no generaron suficiente previsión, consenso o capacidad del Estado para influir en el futuro. Han sido objeto de una serie de duras evaluaciones por parte de algunos de sus practicantes como “una liturgia de resonancia tanto mesiánica como utópica”. “Las ilusiones voluntaristas de la planificación al servicio del cambio social... hoy no tienen ninguna viabilidad”. Se ha aconsejado a los planificadores que fijen su mira en “armonizar en la medida de lo posible los intereses y las demandas de las fuerzas sociales en conflicto, en un esfuerzo por reducir la incertidumbre de su evolución futura”, reconociendo que “el éxito y la viabilidad de los actuales proyectos políticos dependerán en esencia del grado de hegemonía de los grupos dominantes sobre la sociedad en su conjunto, sobre el nivel de compatibilidad del proyecto político respectivo con la racionalidad dominante en esos sistemas y con las tendencias básicas dominantes en la economía mundial de la cual forman parte” (de Matos, 1988).

Según esta posición, se limita la planificación a las funciones diagnósticas y educativas al servicio del Estado, con pretensiones modestas de racionalizar el conflicto, evaluar los esfuerzos de los agentes sociales por plantear cuestiones ante los gobiernos y proponer las reformas del caso. Esto es ciertamente una actitud más sensata que la concepción de la planificación como un medio tecnocrático de transformar la política estatal mediante la aplicación de instrumentos esotéricos, eludiendo el asunto del poder, pero no plantea de frente las tristes consecuencias de la racionalidad dominante y la dudosa compatibilidad con los intereses nacionales de las tendencias dominantes en la economía mundial. El valor principal de los organismos de planificación actuales podría residir en su capacidad instalada para la investigación, la crítica del pensamiento tradicional y la generación de propuestas heterodoxas para afrontar las tendencias dominantes.

En todo caso, la planificación conformista al servicio del Estado debiera interactuar con una contraplanificación por intelectuales ajenos al aparato del Estado, que no estén comprometidos con la hegemonía prevaleciente y que no tengan inhibiciones para actuar como agentes del cambio social, así como con la planificación al servicio

de los partidos políticos y de los movimientos sociales.

En este sentido, la planificación se confunde con la investigación y con los debates sobre sistemas políticos y estilos de desarrollo (o alternativas de "desarrollo"), que surgieron en el decenio de 1960 y que se vuelven a asomar cautelosamente ahora, luego de un eclipse. Las primeras propuestas rehusaban aceptar que fuera inevitable la reproducción en América Latina ni de la "sociedad de consumo" de los países capitalistas avanzados ni del modelo del "socialismo real". Expresaban fe en el potencial de la elección autónoma en el plano nacional y en la "desvinculación" del orden económico internacional, que sucesos posteriores han echado por tierra. Sin duda combinaban una "liturgia" de utopismo tecnocrático con ideales participativos e igualitarios. Desde entonces, muchos factores han influido para hacer más difícil la elección entre opciones para un futuro a más largo plazo. Sin embargo, si las democracias pluralistas por fuerza han de estar sometidas al imperio de la necesidad económica ¿por qué habría el pueblo de participar en ellas y defenderlas? Hay cuatro preguntas, en particular, que abogan en contra de una posición agnóstica frente al futuro a largo plazo. En relación con las cuatro, los gobiernos y los movimientos sociales están tomando ciertas iniciativas necesarias, pese a la crisis, pero sabiendo muy bien que hay un gran trecho entre estas providencias retaceadas y una respuesta cabal:

—*La cuestión ambiental:* ¿Son realmente compatibles y viables las actuales tendencias de uso de recursos e industrialización con la sobrevivencia del hombre a más largo plazo? De no ser así ¿cómo pueden transformarse y qué agentes podrían encargarse de dirigir la transformación?

—*La cuestión de la equidad:* Si es éticamente intolerable la yuxtaposición de la riqueza extrema con la pobreza extrema, que al mismo tiempo inhibe el desarrollo, como vienen sosteniendo los gobiernos y los pueblos durante muchos años ¿qué puede hacerse para cambiar la situación, hasta qué punto, y quién se hará cargo? ¿Por qué sigue siendo más desigual la distribución de la riqueza en América Latina que en otras regiones del mundo, pese a las declaraciones y a la proliferación de programas?

—*La cuestión de la actividad significativa:* Si aun con las proyecciones más optimistas de produc-

ción y empleo no se vislumbra esperanza de incorporar a gran parte de una fuerza trabajadora en constante crecimiento y si los procesos de modernización y los principios de eficiencia económica imponen límites a la expansión del empleo ¿cómo podría la parte "superflua" de la población encontrar medios de subsistencia y bases para lograr un sentido de adhesión y participación en el orden social? ¿Podría el concepto de "actividad significativa" para todos reemplazar al de "empleo pleno" como objetivo de largo plazo?

—*La cuestión cultural:* ¿Debieran las sociedades de América Latina aceptar como inevitable la homogeneidad cultural que se propaga desde las sociedades consumidoras centrales? De no ser así, ¿cómo pueden afirmar su identidad cultural y enriquecer su diversidad cultural interna, respetando la libertad de opción de sus pueblos y la necesaria participación activa en los progresos culturales y tecnológicos del mundo?

Los debates sobre estas cuestiones son conflictivos de por sí. Pueden generar una actitud de mayor realismo y de comprensión mutua pero nunca desembocarán en el consenso pleno. Inevitablemente cambiarán sus términos cuando se transformen los contextos, lo que eliminará algunas posibilidades y abrirá otras. Por ahora, sólo cabe esperar que continúe el debate y que atraiga al público en general, creando una capacidad de innovación y un horizonte temporal que superen los límites que impone la administración de la crisis.

El ideal de la "planificación participativa", que supone al Estado en diálogo con todo un elenco de protagonistas sociales colectivos y que llevaría a pactos sociales respaldados por un amplio consenso merece un apoyo moderado con realismo. El grado en que las fuerzas en contienda puedan realmente preparar proyectos coherentes a partir de tales iniciativas y el grado en que los interlocutores comprometen a sus seguidores potenciales siguen cuestionándose, sobre todo cuando la discusión tiene que centrarse en el compartir sacrificios sin seguridad de que éstos serán recompensados. Estas iniciativas, como las primeras concepciones de la planificación, corren el riesgo de volverse ritualistas, de transformarse en medios de postergar una opción difícil y de ser la reacción a las presiones de grupo, mientras las propuestas concretas de acción esta-

tal aparecerán sólo después de que hayan cesado de ser viables política o económicamente. Sin embargo, no se puede cejar en estos esfuerzos. Tienen una importante función educativa, siempre que fijen su mira más allá del corto plazo, aunque los pactos sociales raras veces perduren por mucho tiempo.

La planificación participativa y los pactos sociales suponen la formación y funcionamiento eficaz de organismos de consulta que complementen la representación mediante partidos políticos y cuerpos legislativos. Esos mecanismos deberían ayudar a revelar las consecuencias plenas de de-

terminadas políticas, así como las fuentes y fuerzas del apoyo y las resistencias que encontrarán. Debieran ayudar a poner en claro las presiones y tácticas para influir sobre la política, que se presentarán en todo caso. Sus desventajas evidentes residen en la capacidad desigual de los diferentes grupos de formular y representar intereses comunes y en la probabilidad de que haya nuevas manifestaciones de la segmentación política, a medida que distintos grupos organizados consulten con distintos componentes del aparato estatal para formar las políticas que los afectan más directamente.

Bibliografía

- Cardoso, Fernando Henrique (1984): La sociedad y el Estado, *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, enero-junio.
- Cavarozzi, Marcelo y Manuel Antonio Garretón (coord.) (1989): *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Crítica y utopía*, N° 5 (1982): Repensando la política, Buenos Aires.
- De Mattos, Carlos (1988): Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina (Ponencia invitada, XVI Congreso Interamericano de la Planificación, San Juan de Puerto Rico, 22 a 26 de agosto).
- De Soto, Hernando (1987): *El otro sendero. La revolución informal*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Development Dialogue*, N° 1 (1989): Human scale development: an option for the future, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Esteva, Gustavo (1988): *El proyecto político de los márgenes* (Ponencia invitada, XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan de Puerto Rico, 22 a 26 de agosto).
- Ghai, Daram y Cynthia Hewitt de Alcántara (1989): The crisis of the 1980s in Africa, Latin América and the Caribbean: economic impact, social change and political implications. (Documento preparado para el seminario sobre "Economic crisis and Third World countries: impact and response", organizado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en Kingston, Jamaica, del 3 al 6 de abril de 1989).
- Graciarena, Jorge (1984): El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, perspectiva, *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, enero-junio.
- Labastida, Julio y Martín del Campo (1985): *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Malloy A., James y Mitchell A. Seligson (comp.) (1987): *Authoritarians and democrats: regime transition in Latin America*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Martins, Luciano (1984): Expansão e crise do Estado: reflexões sobre o caso brasileiro, *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, enero-junio.
- Mayorga, René (1988): La democracia en Bolivia: ¿consolidación o desestabilización?, *Pensamiento iberoamericano*, N° 14, julio-diciembre.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (comp.) (1986): *Transitions from authoritarian rule: Latin America and comparative perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins.
- Pensamiento iberoamericano*, N° 5 (1984): Tema central: La reconstitución del Estado, enero-junio.
- , N° 14 (1988): Tema central: Transición y perspectivas de la democracia en América Latina, julio-diciembre.
- , N° 6 (1984): Tema central: Cambios en la estructura social, julio-diciembre.
- Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL): *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Przeworski, Adam (1986): Some problems in the transition to democracy, *Transitions from authoritarian rule: Latin America and comparative perspectives*, Guillermo O'Donnell y otros (comp.), Baltimore: Johns Hopkins.
- Quijano, Aníbal (1988): Otra noción de lo privado, otra noción de lo público (Notas para un debate latinoamericano), *Revista de la CEPAL*, N° 35, Santiago de Chile, agosto.
- Stepan, Alfred (comp.) (1987): *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Tokman, Victor E. (1982): Progreso técnico, empleo y desarticulación social, *Pensamiento iberoamericano*, Tema central: El sistema centro-periferia en transición.
- Touraine, Alain (1987): *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC.
- Wolfe, Marshall (1985): En pos de alternativas democráticas, *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.