

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.677  
16 de agosto de 1988  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ESPECIFICIDAD DEL ESTADO EN AMERICA LATINA**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social.

88-8-1055



## INDICE

	<u>Página</u>
NOTA PRELIMINAR .....	v
I. EL ESTADO Y LA RELACION EXTERNA EN AMERICA LATINA .....	1
II. EL ESTADO Y LA ECONOMIA NACIONAL .....	8
III. ESTADO Y SISTEMA DE RELACIONES SOCIALES .....	17
IV. ESTADO Y SISTEMA POLITICO .....	23
V. EL APARATO ESTATAL, FUNCIONES GENERALES Y BUROCRACIA .....	28
BIBLIOGRAFIA .....	34



## NOTA PRELIMINAR

El conjunto de problemas visibles tanto en el ámbito económico, social y político, que enfrenta la región han obligado a replantear el tema del papel del Estado en el proceso de desarrollo de la misma.

Tal necesidad se hace más aguda en el contexto de transformación mundial y local en que estos problemas se plantean. Sin estar ausentes las polémicas ideológicas de los años inmediatamente anteriores, es obvio que la magnitud de los cambios que se avecinan obligan a una consideración más ponderada acerca de las bondades o defectos de la acción estatal; y lo que es más importante, a tener en cuenta en las propuestas ciertos juicios de realidad que condicionan las opciones puramente ideológicas.

Existe en América Latina una bibliografía relativamente extensa que directa o indirectamente da cuenta de las formas concretas en que el Estado actúa en nuestros países. El presente ensayo se propone un primer ordenamiento que no es exhaustivo ni respecto a las fuentes bibliográficas existentes —una serie de importantes trabajos no han sido incluidos— ni tampoco en los temas que podrían abarcarse.

En la forma de exposición se ha preferido atenerse a lo dicho por los autores consultados, aunque en el texto no se indican citas concretas, no obstante gran parte de lo expuesto corresponde casi textualmente a una síntesis de lo expresado por los autores que se señalan en la bibliografía que se incluye al final.

En la ordenación utilizada se empezó por destacar la influencia de la relación externa en el carácter del Estado latinoamericano; su particularidad está estrechamente relacionada con la vinculación que las economías latinoamericanas tienen con el sistema económico internacional. Influyen en el carácter del Estado las vinculaciones que se establecen entre el sistema interno y el tipo de relaciones externas. De ahí que se postule que la propia condición dependiente de las economías latinoamericanas ha significado que el Estado haya tenido que asumir el objetivo del desarrollo. No menos importante han sido la presencia directa del capital extranjero y las diferentes formas que ha asumido el proceso de transnacionalización. Los modos de dependencia que influyen en el Estado no son sin embargo ajenos a la articulación que grupos internos tienen con el exterior. Todos estos hechos influyen en los problemas de autonomía y soberanía estatal, pudiendo darse la paradoja de la existencia de un Estado grande pero que no necesariamente es fuerte.

El segundo tema analiza las relaciones del Estado y la economía nacional. Los problemas mayores implican la necesidad de un proceso de transformación que incorpore objetivos de dinamismo económico, equidad social y democracia

política. Se hace referencia a la acción correctiva del Estado en un tipo de desarrollo que tiene rasgos concentradores y excluyentes y al papel del Estado en la conformación de objetivos nacionales de desarrollo. Respecto a la dinámica del desarrollo no puede eludirse la polémica respecto al papel que corresponde al Estado o al mercado, señalándose las formas de poder social que corresponden a uno y a otro. En relación a la experiencia latinoamericana se señala el papel jugado por el Estado en la formación de un capitalismo nacional, lo que obliga a considerar la experiencia de la relación entre la acción del Estado y la acción empresarial privada, la intervención del Estado en el conflicto social, los problemas de compatibilización entre la lógica económica del sector privado y la lógica político-económica del Estado así como también el tema de la planificación en economías mixtas.

Un tercer aspecto se refiere al Estado y el sistema de relaciones sociales. Se ponen de relieve los procesos de desarticulación y articulación social que afectan a los países de la región y al papel que juega el Estado —en tal situación— en la conformación de un orden social. El punto central son las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, donde es necesario tener en cuenta la mayor complejidad que hoy tiene esta última. El Estado no está ausente del conflicto que necesariamente tiene existencia en la sociedad civil; se requiere por tanto analizar la particularidad del conflicto social en América Latina, como éste está definido por la propia heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas que constituye —para diversos grupos— modos distintos y a veces antagónicos de existencia social. Las características de la estructura social replantean en América Latina el problema de la participación y ponen de relieve la participación política y la participación en el ámbito mismo del Estado.

El Estado y el sistema político es el cuarto tema que se enfrenta, se discute la tesis referida a la ingobernabilidad de la democracia y se plantea como alternativa una opción de mayor democratización y receptividad a las demandas por parte del Estado. Esto lleva a analizar el sistema político institucional, las expectativas respecto a las relaciones entre modernización y democracia, las formas concretas que ha asumido la constitución de la ciudadanía y los problemas que derivan de las tendencias corporativistas visibles en las sociedades latinoamericanas. Respecto al papel político del Estado se señala la influencia que tiene la ausencia de una clara hegemonía social en la constitución de un orden estable.

Por último se hace referencia al aparato estatal en sentido estricto. Se señala su carácter histórico y los elementos que inciden en las orientaciones de la burocracia, especialmente las presiones que en el Estado ejerce la sociedad. Se apunta a los modelos de organización del aparato burocrático y sus influencias como también a los problemas del burocratismo y tecnocratismo. Se intenta además hacer referencia al papel del aparato estatal en la implementación de políticas y a la necesidad de asumir el tema de la democratización y reorganización del aparato estatal.

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

## I. EL ESTADO Y LA RELACION EXTERNA EN AMERICA LATINA

El Estado, en todos los casos, es expresivo del conjunto de relaciones económicas, sociales y especialmente de poder que se constituyen en una sociedad dada. Ciertamente ni su historia ni su forma actual de ser se reduce a una pura consideración de los modos en que se organizan las relaciones económicas entre clases y grupos sociales. El considerarlo una superestructura reflejo de una relación determinada no agota las posibilidades de análisis e interpretación, pero tampoco el Estado es un fenómeno que se constituye al margen de las relaciones sociales existentes.

En relación a sus características concretas puede señalarse que la particularidad de los Estados latinoamericanos está ligada, en parte relevante, al modo en que el capitalismo como forma económica y social se constituye en cada país, lo que significa tener en cuenta la forma de su implantación como "modo de producción" como también el tipo de relaciones sociales que logra constituir para el conjunto de la sociedad.

Pero fundamentalmente en el caso latinoamericano la implantación capitalista no puede dejar de considerar las relaciones que se establecen con el capitalismo internacional, al que debe considerarse como hegemónico.

Es frecuente entre los autores latinoamericanos el señalar en la formación y desarrollo de los Estados latinoamericanos una flagrante contradicción que estuvo marcada por la coexistencia de un Estado moderno, poseedor de un ordenamiento constitucional, jurídico e institucional que convive con un modo de relación social que por su carácter oligárquico no se ha titubeado en calificar como de tradicional. Se ha postulado que esta disparidad derivaba de una doble realidad del Estado latinoamericano. Por una parte de la necesidad de vincularse al mundo "moderno" del capitalismo internacional; y por otra, de la necesidad de asegurar un dominio interno cuya base de relaciones sociales no era capitalista en estricto sentido. Esa dualidad implicaba alianzas entre estratos sociales con intereses distintos, lo que estaba vinculado a que sus bases de poder fuesen más o menos capitalistas, lo que a su vez tenía como resultado el carácter "contradictorio" del Estado.

De este modo, con los distintos sectores sociales con intereses y vinculaciones diversas el problema de su acción política no se redujo a la simple posibilidad de lograr el control del aparato del Estado, sino que fue de extrema importancia el poder definir en el mismo, y a través de él, un modo de relación. Pero de la misma manera en que las formas de la relación interna entre los distintos grupos caracterizaban al Estado, el relacionamiento externo y las formas de llevarlo a cabo, pasaron a ser una dimensión casi fundamental en la constitución del Estado en América Latina.

Conviene recordar además que la inserción dependiente de los países latinoamericanos en el mercado internacional se expresó, tanto al nivel de la realidad como al nivel de las conciencias, en términos de retraso. Lo que se constituyó fue una relación centro-periferia, en donde se planteaba como desafío a los países "periféricos" una necesidad de desarrollo que implicaba objetivos nacionales y éstos de un modo u otro se postulaban como tarea que debía realizar el Estado.

En el cumplimiento del objetivo de desarrollo se hacía necesario promover procesos acelerados de acumulación, que se hicieran los esfuerzos necesarios para superar la brecha tecnológica que se constituía entre países centrales y periféricos, establecer medidas que permitieran enfrentar el capital monopolístico internacional, tratar de limitar el poder de los grupos más vinculados a los sectores tradicionales y resolver en el plano interno el conjunto de contradicciones que plantea el desarrollo capitalista dependiente. Casi ninguno de estos requerimientos podía o puede llevarse a cabo sin una acción decidida por parte del Estado. En otros términos, en los países latinoamericanos se sumaba una condición periférica a una condición dependiente y de desarrollo tardío lo que radicaba casi necesariamente en el Estado la mayor parte del esfuerzo de desarrollo.

Otro hecho vinculado también a la particular situación en que la relación centro-periferia y de dependencia ubica a los países latinoamericanos, influye en el papel que necesariamente el Estado tiene que jugar. Los procesos de desarrollo del capitalismo mundial implican necesariamente reordenamientos del mismo. Estos, muy a menudo, tienen efectos de crisis en los países latinoamericanos. El hecho se debe a que —como muchos analistas han señalado— la transformación económica en un país dependiente carece por lo general de una dinámica interna, de modo que los reordenamientos en las economías centrales significaban para los países periféricos y dependientes reajustes drásticos en su modalidad de inserción.

En casi todas las circunstancias el Estado ha tenido que desempeñar un papel importante con el fin de superar este tipo de crisis y hacer posible la reinserción del país en la economía internacional. A la vez, el Estado también tuvo que asumir como función el tratar de, en lo posible, paliar los efectos sociales de estas crisis, que no sólo afectan, como es común en estas circunstancias a los sectores sociales menos privilegiados, sino que además inciden en las posiciones que ocupaban los grupos más vinculados al sistema de poder, viéndose de esta manera afectado el equilibrio de las alianzas existentes.

En el contexto de relacionamiento externo al 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 han existido por parte del Estado políticas que tratan de regular la cantidad de bienes exportables, principalmente en el caso de minerales y de productos agrícolas, de modo de poder entrar en mejores condiciones en el mercado internacional. Los costos de esas operaciones son asumidos la mayor parte de las veces por el Estado nacional.

Como se ha dicho, el Estado en los casos de desarrollo tardío desempeña un papel clave en la acumulación de capital público o privado, en el contexto

de una economía dependiente es a menudo el Estado el que organiza "por vía administrativa" la acumulación, los mecanismos por los cuales lleva a cabo esa tarea son por lo común, la regulación del comercio exterior, todos aquellos que hacen a la transferencia de ganancias de un sector a otro, la administración de tasas cambiarias y así por delante.

En suma, el Estado tiene una función central en el relacionamiento con el centro económico, pero también es a través de la legislación que establece los modos de operación de los grupos productores extranjeros que están incorporados en la producción local, jugando en este sentido un rol de mediación.

Es importante destacar que lo anterior constituye un poder de intervención del Estado y especialmente de la burocracia estatal, lo que como se verá más adelante, ésta puede utilizar en beneficio propio.

Sin embargo, el que el Estado en los países dependientes tenga que cumplir tareas de la magnitud que se ha señalado, no implica necesariamente que sea un Estado fuerte. En la mayoría de los casos su condición es precisamente la inversa, el Estado enfrenta esos desafíos en condiciones de debilidad y esto debido a la particular relación entre lo político y lo económico en los países dependientes.

Es un hecho en las sociedades capitalistas contemporáneas que el mundo de lo económico se constituye en el mercado mundial y en ese ámbito los países dependientes son "subordinados". Su poder es, por lo general, relativamente escaso respecto a algunas decisiones económicas básicas, especialmente respecto a su capacidad de determinación en cuanto a la producción y comercialización de bienes.

En cambio el "mundo de lo político" sigue teniendo como referente principal al Estado-nación. Esto no significa que no exista la "política internacional", pero ésta aún se lleva a cabo en términos de Estado-naciones.

El resultado es que la lógica económica impuesta por el poder en el mercado internacional puede ser en algunos casos concordante con la lógica política, pero no es poco frecuente el que también puede ser contradictoria.

En los denominados "países centrales" tendía a existir una mayor correspondencia entre la lógica política --propósitos, objetivos y orientaciones del Estado-nación-- y la lógica económica vinculada al mercado internacional, lo que se derivaba del simple hecho del poder que esos países, que por algo son "países centrales", tienen en ese mercado.

En los países dependientes, cuando se impone la lógica del mercado internacional la tendencia que se constituye es la de debilitamiento del Estado-nación. Sin embargo --y a pesar de eso-- puede existir un fortalecimiento del aparato del Estado en tales países aunque su poder sea menor. La aparente contradicción se debe a que es el "aparato del Estado" el que asegura la forma de la dependencia. El problema que la relación de dependencia constituye es, en términos concretos, el de la posibilidad real de ejercicio de la pretensión de autonomía del Estado nacional.

Cuando se analizan las fuerzas económicas de los países periféricos en relación a los países centrales lo que aparece en términos inmediatos es la constatación de debilidad de los agentes socioeconómicos locales en frente a agentes socioeconómicos externos poderosos. Es esta conciencia de debilidad de los agentes internos lo que ha conducido en variadas circunstancias a intentar hacer uso del aparato del Estado con el fin de favorecer el desarrollo del sector privado nacional. Son varios los mecanismos que para el logro de tal finalidad han sido utilizados; entre ellos los más frecuentes se refieren a la creación de oportunidades de inversión; a la búsqueda y otorgamiento de financiamiento para desarrollar actividades existentes; a la generación de condiciones de protección de las actividades nacionales frente a la competencia externa; a procurar que se les asegure una demanda estable, para lo cual no ha sido poco común que se constituya un poder de compra estatal; se ha tratado también de obtener para el sector privado acceso a insumos baratos; y también, a través del aparato del Estado se ha procurado generar garantías de rentabilidad para la acción económica.

A estas políticas, que han intentado generar condiciones para el fortalecimiento de agentes económicos locales, debe agregarse que también en muchas ocasiones ha sido a través del Estado que se ha intentado buscar formas de asociación con el capital externo.

El conjunto de medidas y fórmulas a que se ha hecho mención son asociadas las más de las veces con las denominadas políticas nacionalistas, pero conviene subrayar que el propósito no ha sido por lo común el llevar a cabo una estricta política "estatista" sino que fue formulada en función de lo que se consideraban intereses del empresariado local. Gran parte de las políticas llamadas desarrollistas se han propuesto consolidar y favorecer una burguesía nacional, cuyo resultado, se suponía, contribuía a los procesos de autonomía política nacional. No obstante, como muchos estudios muestran, no es poco frecuente que tales sectores prefieran una fórmula de asociación con el desarrollo capitalista internacional que el ser independientes. En tal sentido se produce una contradicción, que tiene lugar 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 el comprobar que el capital extranjero cuando se ha interesado en participar en el mercado nacional ha hecho uso de las mismas medidas proteccionistas que se habían diseñado 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, seguía siendo clave para la definición de las relaciones económicas externas— ve hoy día mucho más limitadas estas posibilidades, lo que —postulan— tiene como causa el proceso de transnacionalización de la economía internacional. Al considerar la relación entre Estado y economía transnacional muchos autores caracterizan la actual fase del capitalismo como capitalismo post-nacional. Lo que con tal título se intenta relevar es la escasa operatividad del Estado en la economía. El fenómeno se ha advertido incluso en las economías centrales y se afirma que se ha constituido en muchos casos una contradicción entre las políticas de las grandes corporaciones y las orientaciones gubernamentales. El hecho que se subraya es el que las políticas económicas nacionales dejaron de tener

eficacia. Es obvia la incidencia que tal circunstancia tiene sobre los fundamentos de los sistemas políticos, tales como la capacidad de autonomía y la soberanía.

La historia de los modos en que la transnacionalización ha influido sobre el Estado en América Latina es relativamente conocida. Las economías latinoamericanas ya a fines de la década del cincuenta pasarán en muchos casos a incorporarse a las nuevas modalidades del mercado internacional. Las acciones que desde los países latinoamericanos se emprendieron tuvieron como resultado que empezarán a eliminarse las restricciones que podían afectar la libre circulación tanto de capitales como de mercancías. También se observaba una cierta propensión hacia la unificación y libertad de los sectores cambiarios. Claro está que estas tendencias no se dieron con la misma fuerza en todos los países ni tampoco con la misma intensidad en todos los momentos.

Junto con las tendencias señaladas podían percibirse algunas orientaciones en lo que se refiere a la política de inversión de las transnacionales. Esta se dirigía prioritariamente a los países de mayor peso geoeconómico, como era el caso de Argentina, Brasil y México. Además la inversión tenía en cuenta que en esos casos existían posibilidades de desarrollar producción de bienes de consumo de carácter intermedio, duradero e incluso enfrentar la posibilidad de producir bienes de capital.

También las transnacionales manifestaban interés por invertir en aquellos países que estaban iniciando en forma significativa el proceso de sustitución de importaciones tradicionales, como era en ese momento el caso de los países centroamericanos y de la mayor parte de los que conformaban el pacto andino. Mucho menor importancia tenían los objetivos de inversión en países que no presentaban ninguna de las características anteriores, es decir que sus mercados eran limitados tanto en tamaño como en potencial y que ya habían agotado la etapa de sustitución fácil; los ejemplos más importantes de este tipo de casos eran Uruguay y Chile.

En muchos países la presencia decisiva de las transnacionales en sectores claves de la economía significó que incluso el dinamismo del desarrollo interno pasó a estar fuertemente influido por las políticas de las transnacionales y la significación de la acción del Estado, en relación a ese dinamismo, fue menor. De hecho al Estado, en muchos casos no le fue posible hacer otra cosa que sumarse a la dinámica impuesta por las transnacionales.

Algunos Estados latinoamericanos, para enfrentar el fenómeno de la transnacionalización intentaron políticas que se apoyaban en nuevas situaciones que el mismo fenómeno de transnacionalización estaba generando. El desarrollo de ese proceso económico dio lugar a que en el sistema capitalista mundial se constituyeran distintos polos, los más visibles eran la economía de Alemania Federal y la del Japón pero también tenía presencia --además de otras economías-- la comunidad europea en su conjunto o alguno de los países que la conformaban, lo que permitía un abanico más amplio. La política que algunos Estados latinoamericanos trataron de desarrollar fue el no depender del predominio del capital estadounidense. Se buscaba generar una competencia entre capitales extranjeros, que hicieran posible formas distintas de participación del capital nacional y permitieran también formas de regulación y relación tecnológica distinta; por ejemplo, separación de "paquetes

tecnológicos", posibilidad de desarrollo de tecnologías intermedias u otras alternativas.

Puede decirse que hecho un balance retrospectivo y global, los analistas concuerdan en que las políticas de asociación con el capital extranjero no prosperaron en la medida de las expectativas que se habían generado. Ese hecho ha replanteado la tesis de que la constitución de espacios para el desarrollo del capital local, sea éste privado o estatal, sigue dependiendo en parte significativa de la existencia de algunos lineamientos proteccionistas, de políticas públicas masivas y de apoyo del Estado.

Por último, es necesario hacer referencia a uno de los hechos de mayor interés en el momento actual. Como se sabe, durante parte de la década del setenta, la expansión de las economías nacionales en América Latina, ya sea ésta privada o pública, se llevó a cabo en gran parte debido al mayor financiamiento de la banca internacional. En muchos casos fue a través del crédito que las empresas extranjeras participaron en áreas que por lo general habían sido reservadas al Estado. Los mecanismos más usuales para llevar a cabo esta participación fueron los contratos de coproducción, el suministro de servicios tecnológicos, servicios de comercialización y previsión 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 un cierto tipo 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 grupos internos, principalmente los que propician estrategias exportadoras a ultranza, refuerzan esta tendencia al oponerse a lo que consideran perniciosa intervención estatal. Los aspectos por ellos considerados más graves son: a) los que se refieren al comercio internacional, puesto que a su juicio la intervención introduce restricciones que tienden a aislar la economía nacional del resto del mundo y cerrarla; b) la fijación interna de precios y salarios porque consideran que se introducen rigideces en los mercados de factores y productos y se produce una desorganización general de los precios relativos. El resultado de esto sería una elevada inflación, la que se considera que a su vez se mantiene por políticas fiscales monetarias y salariales que carecen de disciplina; c) la producción directa por empresas estatales también es enjuiciada como nociva, se señala que ésta es ineficiente y subvencionada, con precios artificialmente bajos que necesariamente se convierten en déficit presupuestario.

El juicio en general señala que la intervención estatal es ineficiente y dañina para el verdadero desarrollo.

La estrategia que tales grupos proponen enfatiza la necesidad de que el Estado se retire del mercado, que se eliminen las restricciones al comercio internacional, que se eliminen las denominadas "rigideces" internas, que se haga uso de los instrumentos de políticas para contener la inflación y que se promueva la orientación de exportación.

Como es obvio, el llevar a cabo tal estrategia es también una "política estatal", de modo que el problema concreto es quién y cómo se determinan las acciones y omisiones del Estado. No se trata entonces de que en el análisis

se asuma una prescindencia del Estado sino de determinar quién lo orienta y en términos de qué políticas.

Es así por ejemplo que debido al tipo de articulación exterior existente se han introducido fuertes presiones que en términos de política estatal han significado ajustes recesivos en donde se combinan restricciones de la demanda y reorientaciones de la estrategia de crecimiento, intentos de promoción del ahorro interno e inversión y expansión de las inversiones.

De hecho se imponen restricciones respecto a las reservas internacionales netas, déficit máximo en cuenta corriente, políticas cambiarias y arancelarias, déficit máximo del sector público no financiero, tarifas de empresas públicas, tasas máximas de inflación y control del aumento de salarios a través de la no reajustabilidad de los mismos.

Lo que con esta lista bastante común de las condiciones de negociación externa se quiere resaltar es el grado de dependencia a la que ha llegado la política estatal.

## II. EL ESTADO Y LA ECONOMIA NACIONAL

La discusión sobre el papel del Estado respecto a la marcha de la economía adquiere, en las circunstancias actuales de América Latina, algunos énfasis distintos al debate que tuvo lugar en la primera mitad de los años ochenta. En esto influye la mayor nitidez con que se percibe la coyuntura de cambio a nivel mundial, tanto en las dimensiones de las inevitables transformaciones tecnológicas como en el reordenamiento del conjunto de relaciones económicas nacionales como internacionales. Por lo demás, en el plano político se vive en América Latina un momento de cambio, cuyo signo parece ser el de la democratización, lo que fuera de su rasgo positivo también incorpora las dificultades y conflictos inherentes a tal tipo de procesos.

Importante es destacar que como resultado de la experiencia de la crisis de los ochenta y a partir de la mayor conciencia de los desafíos que se enfrentan, pareciera existir, en el momento actual, un cierto consenso en que los gobiernos deben promover políticas cuyos objetivos centrales son el reanimar el proceso de acumulación, restablecer la capacidad de crecimiento y lograr el desarrollo.

El tema central del debate se refiere a la magnitud del esfuerzo que se requiere para lograr esos objetivos y de una manera no tan explícita como sería necesaria, el preguntarse acerca de quién —o qué fuerza social— es capaz de llevarlo a cabo.

Por otra parte, dado el proceso de democratización a que se ha hecho alusión, es muy difícil soslayar que el objetivo de desarrollo perseguido tiene que incorporar dimensiones de equidad y por consiguiente permanecen siendo relevantes temas tales como el de la distribución del ingreso y el nivel de consumo de los sectores populares.

Debe tenerse en cuenta además que muchas formulaciones señalan que la equidad no sólo es un requisito vinculado a los objetivos de democratización sino que también es 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 hace referencia no está exento sin embargo de zonas de polémica e incluso de conflictos respecto al modo de lograrlo. No son desdeñables las presiones tanto externas como internas respecto a puntos fundamentales que dicen relación a la posibilidad de alcanzar los objetivos señalados. La discusión se refiere al nivel del gasto público, al monto del déficit fiscal y al tipo y posibilidades de endeudamiento.

Sin embargo, podría postularse que la experiencia de los últimos años ha recuperado por lo menos como una de las funciones que necesariamente debe ejercer el Estado la necesidad de modificar algunos de los resultados negativos, tanto económicos como sociales, que se derivan de una pura economía de mercado, teniendo en cuenta las condiciones reales en que, en la actualidad, éste opera.

De modo muy concreto, los desafíos de la crisis y la inminente transformación técnico-económica hacen casi inevitable que el Estado desempeñe un papel en la formulación de criterios para la asignación de recursos. El funcionamiento de un sistema democrático implica que se hagan presentes las demandas de los variados sectores y que además el comportamiento de los gobiernos sea periódicamente sancionado por medio del voto político; esto obliga a que el Estado tenga que formular explícitamente una política de desarrollo la que deberá tener en cuenta los intereses de los distintos grupos sociales y el desarrollo de una capacidad real de satisfacerlos; además, y sobre todo en las actuales condiciones, los gobiernos deberán replantearse el tema de la distribución del ingreso y especificar el tipo de políticas que para tal propósito plantean.

Frente a esa necesidad de acción del Estado se han formulado y se formulan constantemente criterios que ponen énfasis en la conveniencia de predominio de las relaciones de mercado. Como contraparte es de señalar que una acción decisiva del Estado supone aceptar que es éste a quien cabe formular los criterios para la asignación de recursos; además si lo que se pretende es realmente atender la demanda de los sectores menos favorecidos, esto implica poner en marcha políticas deliberadas para mejorar la distribución del ingreso.

Es necesario insistir que el mercado reproduce en su funcionamiento la forma existente del poder social, y siendo esto así, si se deja al mercado la asignación de recursos lo esperable es 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 a través de mecanismos directos o indirectos distribuya intencionalmente el ingreso, la situación de los sectores menos favorecidos no puede expresarse positivamente en el mercado.

Es de enfatizar entonces que una política de acción estatal supone una política intencional de desarrollo, siendo ésta tanto económica como social, lo que implica, en 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 para este caso son en un sentido amplio políticas para la obtención o logro de los fines.

El punto de vista opuesto plantea como es sabido, que la asignación más eficiente de 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 entre paréntesis debe recordarse que sólo es racional como supuesto teórico— tiende también a afirmarse por los partidarios de esa perspectiva, que el gran agente del

dinamismo económico es el empresario, el cual por lo demás también es visto 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 formulada es intentar acercarse lo más posible a la racionalidad que surge del cálculo económico de dichas empresas. Conviene no obstante anotar que no hay buenos estudios de lo que realmente es el "cálculo económico" de las empresas de mayor dinamismo y productividad en América Latina, quizás una serie de sorpresas surgirían si tales estudios se llevara a cabo.

En la fórmula anteriormente reseñada el Estado tiene como tarea fundamental el velar por el funcionamiento del mercado, aunque no quède muy claro si esto significa velar por el sistema de poder que el mercado real significa o si se trata de adecuarlo y conducirlo a las condiciones que la teoría supone.

Las posiciones menos extremas con respecto a quién corresponde la preeminencia respecto a 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 de tal posición, o quizás 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 supone que se facilitaría la complementación y, mejor aún, se evitarían las consecuencias negativas que se supone se derivan de un excesivo predominio de algunos de ellos.

Tal propuesta de conciliación pareciera 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 a través de las relaciones sociales que tienen lugar en el mercado o 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 planteos de un estricto carácter técnico-neutral.

Desde un punto de vista sociopolítico lo paradójal en América Latina es que muchas veces las propuestas que enfatizaban la necesidad de acción del Estado se fundaban en la idea de que éste podía contribuir a desarrollar un "capitalismo nacional" y por consiguiente desarrollar un vigoroso grupo empresarial privado. Para sólo citar un ejemplo basta señalar que en la propuesta original de la CEPAL el Estado debería tender más a complementar, suplementar y sustentar los rasgos de una economía de mercado que a transformarlos de manera radical. La idea preconizada era hacer los esfuerzos necesarios para transitar desde un capitalismo periférico —o si se quiere, dependiente— a un capitalismo con dinamismo autónomo, en estricto sentido, a un capitalismo nacional.

Los desafíos que se planteaban correspondían a lo que implica transformar las relaciones sociales para hacerlas plenamente capitalistas o convertir en capitalistas las relaciones sociales existentes.

El predominio del "modelo capitalista" era de tal magnitud que incluso podría señalarse que en postulaciones más o menos socialistas se preconizaba

como objetivo el logro de relaciones "estructurales" que habían tenido lugar en el desarrollo capitalista (o por lo menos que se suponía que habían tenido lugar). Por ejemplo, predominio de la actividad industrial por sobre la agraria, formación de una base autónoma de desarrollo industrial, etc.

En general, lo que se consideraba como problemas claves en la política de desarrollo eran: a) la transformación de la relación externa, de modo que se hiciera posible un desarrollo autónomo; b) transformar la relación interna y de manera muy especial la estructura agraria. No es un hecho arbitrario el que constantemente por unos o por otros se le motejara de feudal, semifeudal, precapitalista o con otros términos equivalentes; c) se suponía que el Estado debía impulsar las transformaciones que en otras partes había llevado a cabo la burguesía capitalista, pero al mismo tiempo debía tratar de conformarse un sector de "empresarios capitalistas nacionales".

Sin embargo el aparente consenso dejaba de actuar cuando se postulaba que era necesario constituir el "conjunto de relaciones capitalistas" que caracterizan una sociedad moderna. Esto es cuando se preconizaba la necesidad de fortalecer la capacidad de organización sindical, la necesidad de establecer un sistema de relaciones laborales, no tradicionales ni autoritaria ni paternalistas; y así por delante con otros rasgos de la sociedad moderna. El impulso a tales transformaciones supone conflictos y muchas veces las demandas de los nuevos sectores son contradictorias con los objetivos e intereses de los pretendidos "empresarios capitalistas".

La polémica Estado versus mercado puede oscurecer un hecho innegable, el que siempre existe un papel que el Estado desempeña a pesar de lo capitalista y "libre empresista" que la sociedad sea y éste es el de la conformación del marco institucional en que el capitalismo opera. El hecho concreto es que en una sociedad capitalista el Estado legitima las relaciones sociales existentes. Ciertamente que puede introducir correcciones y reformas pero básicamente asegura el funcionamiento del mismo.

En el caso de América Latina al igual que en otras situaciones de desarrollo tardío, el papel del Estado ha ido más allá que el simple asegurar su funcionamiento, en cierta medida puede postularse que 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 para cumplir tal tarea eran principalmente los monetarios, fiscales, los 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 dicho, en las formulaciones originales la actividad estatal era complementaria y aplicable sólo cuando fuera estrictamente necesaria.

El problema de siempre era y sigue siendo 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 la teoría planteaba la correspondencia entre ambas en un plano de alta abstracción, bastante alejado de la cotidianeidad del choque de intereses inmediatos. El desafío era la búsqueda de una coincidencia de intereses que se suponía que el Estado podía compatibilizar. No obstante, el hecho concreto es que debido a las actividades que debió desempeñar el Estado, tuvo lugar un fuerte crecimiento de la burocracia y ésta muchas veces pasó a representar un interés particular más. Pero además del interés burocrático es necesario tener presente que el Estado, como régimen, gobierno o sistema de poder tiene necesaria y fundamentalmente un interés político, lo que agrega a los problemas anteriores el cómo hacer coincidir el interés político con el interés económico-capitalista.

Si se revisa la historia concreta latinoamericana, por lo general cada una de las transformaciones que impulsó el Estado dieron origen a relaciones de conflictividad. El propósito de convertir a la sociedad latinoamericana en una sociedad industrial moderna tenía como implicación necesaria la transformación de la estructura tradicional y por ende era casi inevitable una pugna con los intereses a ella vinculados. La misma idea de elaboración de un plan con validez para el conjunto de la sociedad suponía --además de lo ya dicho sobre la difícil tarea de compatibilizar intereses-- una redistribución de las cuotas de poder económico y social existentes, lo que distaba de ser un fenómeno que pudiera asumirse pacíficamente.

Las tareas de desarrollo que se proponían implicaban esfuerzos en ámbitos tales como la acumulación de capital, protección y fomento de la industrialización, atenuación de la vulnerabilidad externa, creación de infraestructura, incentivar y orientar el cambio tecnológico y así por delante. Ninguna de estas opciones eran ni son socialmente neutrales, las modalidades que estos procesos asumen inciden con fuerza en los poderes económico-sociales constituidos y por ende afectan las situaciones sociales existentes.

Baste recordar algunas experiencias a modo de ejemplo; la acumulación de capital en el sector industrial significó en algunos casos importantes procesos de transferencia desde el sector agrario, o en otros desde el sector exportador minero, lo que sólo podía hacerse por vías más o menos forzosas, como por ejemplo impuestos, o por la creación de incentivos que constituirían situaciones de privilegio de algunos grupos respecto a otros. El hecho mismo de la protección y fomento de la industrialización tuvo lugar por lo general a través de la creación de situaciones de privilegio.

Del mismo modo, los intentos de atenuación de la vulnerabilidad externa tuvieron lugar en algunos casos a través de políticas de subvención estatal que permitieran sostener coyunturas externas difíciles, por ejemplo poniendo en práctica medidas tales como compras estatales, formación de stocks, u otras similares; todo esto implicaba tratamiento de privilegio para algunos o el tener que concurrir con sacrificios que beneficiaban a segundos. Incluso los esfuerzos mismos para romper con las condiciones estructurales de dependencia significaba conflictos con los grupos cuyos beneficios se derivaban del mantenimiento de esa relación.

Podría ejemplificarse también con los fenómenos de cambio tecnológico y los procesos de su adopción e incentivación, siendo fácil demostrar que tampoco éstos son socialmente neutrales.

En suma, la acción económica del Estado, en la medida en que éste se proponía o se propone una transformación estructural, conlleva la necesidad de resolver o intervenir en los conflictos que dicha transformación provoca, y lo importante es que siendo el Estado el agente de la transformación tiene que resolver al interior de sí mismo los conflictos de intereses que en la sociedad se constituyen.

Si se considera el proceso histórico inmediato, es notorio el hecho de que los problemas se agudizaron aún más en la medida en que el proceso de desarrollo y crecimiento económico adquirió impulso. El problema ya no sólo pasó a consistir en el enfrentamiento a la sociedad "tradicional" y a los intereses que la representaban, sino que dado el estilo de desarrollo vigente en América Latina se manifestaron con fuerza las conocidas tendencias a la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, con su contrapartida de exclusión de vastos grupos sociales de los frutos del crecimiento. No era por tanto de extrañar que en estas condiciones bastaran pocos ingredientes para exacerbar los conflictos sociales. En tal situación la duda que siempre asalta se refiere a ¿cuáles son las posibilidades de planificación y de concertación económica y social en un contexto como ese?

En concreto, la capacidad de acción económica del Estado, en un sistema capitalista como el latinoamericano pero que quiere encuadrarse en un sistema democrático, está estrechamente ligada a su capacidad política, entendida ésta fundamentalmente como capacidad para constituir algún tipo de acuerdo y de apoyo social que haga posible el logro de objetivos económicos colectivos.

La particular estructura económico-social de América Latina y el contexto en que se sitúa hace que las relaciones sociales sean difícilmente armonizables. El Estado ha pretendido muchas veces contrarrestar lo que pueden considerarse orientaciones puramente particularistas del sector privado, particularismo que como se decía --por las condiciones existentes-- difícilmente se resuelve en un interés general. Los mecanismos que para esa finalidad el Estado ha promovido han sido a menudo el de la inversión directa de tipo productivo, los mecanismos financieros públicos y algunos grados de control del sistema financiero privado.

En tal sentido, los instrumentos de política económica resultan claves para dar al conjunto de la economía, a través de la acción del Estado, un sentido de satisfacción del interés general. Pero claro está que también hay otras funciones del Estado, particularmente las políticas sociales, que contribuyen a la marcha del sistema económico. La satisfacción de demandas de los grupos medios y populares, agrarios y urbanos, fuera del beneficio inmediato que para éstos significa, contribuyen a mantener un cierto grado de armonía social y a la vez contribuyen a la legitimación del Estado y del sistema económico-social en su conjunto. Claro está que no sólo una función de legitimación cumplen las políticas sociales, muchas de ellas contribuyen --por ejemplo-- a aumentar la productividad del trabajo, incluso se podría considerar que muchos proyectos y servicios vinculados a las políticas

sociales significan de hecho para el sector capitalista la posibilidad de disminución de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Debe tenerse presente no obstante lo dicho que en América Latina los modos de acción del Estado en el ámbito económico adquieren formas diversas, de acuerdo a cada país. Se puede afirmar que el modo de producción es común --esto es capitalista--, sin embargo éste se ha diversificado en distintas y particulares formas de desarrollo que constituyen situaciones capitalistas específicas. Son constatables por lo tanto patrones históricamente distintos de formación del sistema productivo, distintos modelos de acumulación y distintas estructuras de clase dominantes y de organización del poder. Esta diversidad tiene por consiguiente, como consecuencia, formas distintas 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 dé en un sistema capitalista no es óbice para no tener en cuenta las diferencias entre la economía privada y la economía estatal. Si nos atenemos a la teoría, la economía de mercado debiera satisfacer demandas expresadas por los individuos, aunque de hecho no son ajenas a tal 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 constituye entre propietarios y 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 los que 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 a través del Estado.

El hecho a destacar es que a través del mercado y a través del Estado se constituyen formas de relación social y/o poder, cada una con sus propias modalidades y especificidades; el problema en América Latina --y en cualquier economía mixta-- es compatibilizar estas formas de poder y establecer relaciones entre ellas.

En América Latina en muchos casos se dio un proceso de expansión de las empresas estatales, las que llegaron a tener una base propia de acumulación. Esto significaba ampliación del poder económico del Estado y por ende de su burocracia, la que en casos extremos pasó a gestionar el sector público como su propio interés.

La dificultad de compatibilización a la cual se aludía, pareciera no obstante que se ha pretendido lograrla --por lo menos en los últimos tiempos y en algunas experiencias-- introduciendo en la gestión de las empresas estatales 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 pasar los costos de inversión --reproductiva u otra-- al Estado en los momentos de contracción. También en esos momentos se trata que la inversión estatal que se mantiene sea la más favorable para ellos y se intenta por consiguiente definir

"prioridades" de inversión. También se generan presiones para traspasar el costo social de la contracción al Estado y que éste establezca políticas que signifiquen que el sector privado pueda 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 muchos otros se podrían aducir-- muestran la existencia de una relación entre sector privado y Estado, el hecho fundamental --a pesar de todo-- sigue siendo el de compatibilización de intereses, lo que implica de manera muy importante la elaboración, por parte del Estado, de un marco formal en el cual se desarrollen las actividades económicas. De hecho se trata de lograr un acuerdo cuya modalidad no puede ser puramente política, en el sentido del patrón parlamentario. Si fuera un acuerdo puramente "parlamentario" influirían decisivamente la competencia partidista, el calendario electoral, los criterios regionales y muchos otros. Tampoco es difícil que en ese tipo de acuerdo tiendan a predominar intereses específicos y visiones de corto plazo.

Se ha propuesto en ocasiones, como solución, el intentar combinar para la elaboración del marco que compatibilice intereses, la representación parlamentaria con una corporativa. Pero como muchos autores señalan y constatan, la representación corporativa en América Latina tiene poco o nada de transparente. La modalidad de representación corporativa toma a menudo la forma de un "lobby" y se ejerce directamente en el ministerio correspondiente.

Con fines expositivos podría decirse que un rasgo importante del Estado latinoamericano estriba en que a diferencia del "Estado capitalista puro" (como "tipo ideal"), aquel posee un sector productivo propio. Cuando la base de acumulación es solamente privada el Estado depende de ella, puesto que sus recursos sólo los obtiene a través de la imposición fiscal u otra vía similar. Cuando eso ocurre, el que detenta el poder del Estado está básicamente interesado en promover las condiciones que sean más favorables a la acumulación privada de la cual depende. En tal caso señalan los analistas, la acción del Estado dirigida a lograr la expansión de la acumulación privada no es algo que necesariamente se derive de modo directo de un control que la clase capitalista ejerce sobre el aparato del Estado; puesto que en esa situación el propio interés institucional del Estado consiste en favorecer y garantizar el proceso de acumulación privada de la que de hecho depende en gran parte su poder.

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

Uno de los intentos de articular la lógica económica con la lógica política de la transformación ha sido la planificación. Esta, más allá del

"PLAN Libro" debería haber constituido un ámbito en donde pudieran resolverse los conflictos de la esfera económica y compatibilizarla con los objetivos políticos. Sin embargo, para que la planificación pudiera operar, entre otros requerimientos uno de importancia era la necesidad de un cambio en la estructura burocrática y podría afirmarse que incluso era muy necesario un cambio en la orientación de la tecnocracia. Lo que a menudo sucedió fue que ni siquiera se logró integrar a la burocracia con la tecnocracia.

También hizo ineficiente a la planificación las formas de "lobby" de las organizaciones corporativas, fenómeno al que ya se aludió. Además el sistema político y fundamentalmente la estructura predominante de los partidos, que no superaban rasgos clientelísticos, caudillescos u otros defectos, contribuían a la ineficacia del sistema de planificación puesto que con tales sustentos era muy difícil lograr un acuerdo político y un relativo marco de estabilidad que en cierta medida todo ejercicio de planificación requiere. En la experiencia latinoamericana predominó, incluso al nivel del "gobierno", una lógica de la coyuntura y la lógica de la planificación adquiría contenidos diferentes y cambiantes según las situaciones.

Las consideraciones de las páginas anteriores 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 esa perspectiva, consideran que los desafíos que hoy día se constituyen implican asumir:

a) Que el propiciar formas de crecimiento distintas a la existente supone cambios en las relaciones sociales y una acción decidida del Estado para favorecerlas y hacerlas posibles.

b) Que en el caso de América Latina la tendencia a la concentración y a la vez a la marginalización deja fuera del "mercado" a un conjunto de personas, de esta manera se constituye un tipo de división del trabajo "formal" y otro "no formal". En tal 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 las implicaciones que este hecho tiene.

c) Que la existencia de hecho de una economía mixta constituye como un problema clave la definición del rasgo que debe asumir la economía estatal, en donde es necesaria la definición, por parte de la sociedad, de la forma de relación social que corresponde al "modo de producción estatal". ¿Es esto similar al modo de producción de la empresa capitalista? ¿es distinto? y si lo es ¿cómo y en qué?

d) Si se asume a la economía estatal como el sector socializado de la economía, parece que debiera asumirse que la institución que lo expresó es el PLAN, tal como en la economía privada la institución es la empresa y lo fundamental la acción del empresario. Los problemas son ¿cómo se constituye el plan en el sector socializado? ¿cuál es su forma de funcionamiento? y ¿cuáles sus modalidades de dirección y de participación en la definición de metas o en la gestión?

### III. ESTADO Y SISTEMA DE RELACIONES SOCIALES

Hay en América Latina un hecho de particular relevancia, la dinámica de las relaciones sociales y por lo tanto de la transformación social no es fácilmente reducible al sistema de relaciones económicas. Nadie discute por ejemplo, la significación que adquiere en muchos países de la región los sistemas de diferenciación en base a etnias, la importancia de niveles y tipos de cultura, los conflictos que se producen entre aquellos que están incorporados al sistema socioeconómico predominante y aquellos que no están incorporados. Además, como muchos autores resaltan, el carácter dependiente de la economía latinoamericana significa a menudo que la dinámica del cambio económico es más una dinámica externa que una dinámica interna.

Como se señaló anteriormente las transformaciones económicas que tienen lugar en los países latinoamericanos son por lo general procesos de adecuación a los cambios externos, para lo cual, ya se ha dicho, es necesaria una decidida intervención por parte del Estado.

Algunos analistas han caracterizado al resultado de estos hechos, como la formación de un cierto tipo de "desarticulación social" significando con ese término que los problemas vinculados a las relaciones de producción no corresponden a los que se vinculan con el mantenimiento y cambio del orden social.

Si se toma como pauta de comparación un sistema capitalista no dependiente, puede postularse que en éste el Estado interviene con el propósito de asegurar el orden social, esto es la reproducción de la sociedad como tal, lo que está estrechamente vinculado a las relaciones de producción, pero estas últimas, en el caso de un sistema capitalista son por esencia "privadas".

En América Latina en cambio el Estado interviene en las dos esferas. Lo hace en el ámbito económico debido a que es el Estado el que a través de sus acciones adecua la situación interna con la dinámica del cambio, que como se ha dicho es principalmente externa. Interviene también el Estado en el ámbito "social" puesto que es él quien legitima y regula el orden político-social.

Esto ha tenido como consecuencia la formación de 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 designado con el término "función de Estado". Su expresión se justifica porque la mayor parte de las veces es el Estado o los hombres del Estado los que aparecen llevando a cabo los grandes procesos de transformación.

Lo dicho no significa postular la no existencia de una relación entre Estado y clases o grupos dirigentes. Lo que los analistas señalan es que 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.

Debe agregarse que es bastante común que entre las funciones o actividades del Estado tengan lugar también las de mediación entre diferentes tipos de conflictos, ya sea aquellos que se producen entre los distintos grupos dominantes como también respecto a los conflictos que tienen lugar entre grupos dominantes y grupos subordinados.

Lo que interesa destacar es que en las condiciones descritas analizar el Estado en términos de su significación para el conjunto de las relaciones sociales requiere superar un enfoque demasiado simplificador en donde éste sólo sería el instrumento de ejecución de la política de una determinada coalición de poder. Lo que los estudios realizados en América Latina muestran es que el Estado es en muchos casos un actor social más. Se ha insistido en que su papel es fundamental para la mantención del orden social existente pero que también lo es para el tránsito de un tipo de crecimiento y desarrollo a otro, aun en el marco del sistema capitalista.

Como postulan algunos autores, en América Latina el Estado y su burocracia llevan a cabo, tanto en la gestión de la economía, como incluso en el proceso de acumulación, un papel "sui generis", que extremado podría caracterizarse como de sustituto de una clase hegemónica. Esto derivaría del carácter que en América Latina tiene el proceso mismo de desarrollo económico en donde existe la necesidad constante de una permanente adaptación a la evolución y coyuntura del centro capitalista. Como se ha dicho, ese hecho afecta a los procesos tanto de crecimiento como de diferenciación del sistema productivo interno. La sensibilidad de la economía a la relación externa y la urgente necesidad de acomodo implica rápidos procesos de desorganización y reorganización de la estructura económica de la periferia. Los analistas, por consiguiente, plantean que en esas condiciones se hace difícil el proceso de sedimentación de las clases dominantes en "burguesías" y por consiguiente es aún más dificultoso que esas clases puedan dar lugar a un proyecto histórico de largo plazo. Las opciones que quedan para el Estado son expresar en su acción y carácter esa misma inestabilidad o, como se dijo al inicio, constituirse en un sustituto que reemplace la ausencia de legitimidad de una clase verdaderamente burguesa.

La simple constatación del significado que en América Latina adquiere el Estado ha llevado a postular que éste predomina sobre la sociedad civil, lo cual es decir que el Estado es no sólo la expresión política de la sociedad y del poder en ella existente, sino que además organiza al conjunto de la sociedad. Cualquier observador puede en América Latina darse cuenta de la constante presencia del Estado en el conjunto de las relaciones sociales, pero sin embargo, no sería acertado afirmar que el desarrollo del Estado en la región haya tenido lugar con absoluto desmedro de la sociedad civil. Una breve revista a la historia contemporánea de América Latina es suficiente para darse cuenta cómo la acción del Estado ha sido casi decisiva para la conformación del sistema urbano-industrial lo que ha tenido como resultado un mayor desarrollo y complejización de la sociedad civil; esto se ha expresado en

surgimiento de grupos empresariales, industriales, comerciales, financieros o de otro rasgo, como asimismo en términos de desarrollo y diversificación de los sectores medios y de grupos obreros y urbano populares. Es interesante destacar que incluso en la capacidad de organización el Estado en muchos casos ha jugado un papel importante en su promoción.

De modo entonces que no es adecuado hablar de ausencia de sociedad civil, aunque ello no implica que se trata de una estructura social carente de problemas. En la relación Estado-sociedad conviene destacar dos hechos: por una parte el proceso ya mencionado de frecuente desarticulación-articulación de las relaciones sociales; por otra, la presencia en el sistema económico nacional de grupos externos que controlan a menudo una parte muy importante del mismo. La influencia de estos grupos en muchos países de la región es decisiva y su peso se cimentó tanto en el sistema productivo como en las condiciones que influyen determinadamente en el proceso de acumulación. Es un hecho que el poder económico de estos grupos tiene un correlato político, pero su forma de concreción difiere del modo con que se expresan los actores nacionales.

Es comprensible entonces la complejidad de la relación Estado-sociedad en América Latina que deriva de lo complejo de los procesos de articulación-desarticulación y de la presencia importante en el sistema económico de actores externos cuya relación política --y muy especialmente con el Estado-- es muy distinta a la que tienen el conjunto de los grupos internos.

En referencia al proceso histórico reciente conviene recordar que en la conformación del aparato del Estado en la mayoría de los países jugaban un papel de extraordinaria importancia los denominados sectores medios. Tuvo lugar entre estos grupos un fuerte grado de conciencia respecto a la crisis del modo de dominación oligárquico, como también conciencia frente a lo que ese sistema implicaba --en términos económicos y sociales-- como modo de relacionamiento externo.

Los sectores medios fueron importantes no sólo en la conformación del aparato del Estado, que se constituyó a partir de la crisis oligárquica sino que además fueron decisivos en la formación de partidos políticos que constituyeron la base de sustentación del Estado. Los partidos además desempeñan un papel importante en la organización de las reivindicaciones y demandas de la sociedad civil hacia el Estado, muy particularmente la de los propios sectores medios pero también en cierta medida a la de los sectores populares, principalmente urbanos.

Es posible postular que en muchos casos el mismo proceso de complejización 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 capacidad de demanda de los sectores populares, todo lo cual implica una transformación del carácter y sentido de los conflictos sociales, ha disminuido la importancia de los sectores medios tal y como eran conocidos. Ha pasado a desempeñar un papel importante 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 partidos políticos de importancia.

Es necesario poner de relieve la extraordinaria complejidad de la relación de Estado y sociedad civil en América Latina. Como se ha visto, en el plano económico el Estado es a la vez Estado productor, lo que significa que penetra de modo muy directo en la sociedad. En sentido inverso las pugnas y conflictos que tienen lugar en la sociedad se expresan al interior del Estado y éste no puede ser pensado como si fuera ajeno a ese tipo de pugnas. No existe una pretendida "neutralidad" del Estado, pero tampoco es la mera expresión de un segmento de la sociedad, en el interior mismo del Estado se hace presente la pugna política real de la sociedad.

Es por lo anterior que resulta necesario el análisis del conflicto social para alcanzar una cabal comprensión del carácter del Estado en América Latina. Obviamente son de relevancia los conflictos que se producen entre los distintos sectores de los grupos económicamente dominantes, como por ejemplo los que pueden ocurrir entre grupos exportadores en relación a los importadores o los que tienen lugar a veces entre sectores productivos y sectores financieros u otros casos que pueden citarse. Del mismo modo son relevantes los conflictos entre sectores empresariales y sectores asalariados y una serie de otros de fácil deducción y comprobación. En el caso latinoamericano, los analistas señalan que además de estos conflictos tienen lugar tipos de oposiciones que dividen de una manera distinta a la sociedad y cuya existencia influye directamente en particularizar la relación Estado-sociedad civil en América Latina.

En la casi mayoría de los países de la región son fácilmente visibles las extremadas diferenciaciones entre distintos sectores de la sociedad respecto a la posibilidad de disponer o poder tener acceso a lo que se considera servicios básicos.

Esta diferenciación tiene lugar por la desigual distribución entre los distintos estratos sociales pero también es muy perceptible al interior de cada estrato. Lo que los analistas plantean es que la posibilidad o no de acceso a estos servicios constituye modos de existencia social radicalmente distintos, capaces de producir conflictos de importancia. El antagonismo se deriva de que el acceso o la posesión de los servicios se constituye en un privilegio, en donde unos tratan de defenderlo y los otros de alcanzarlo, o lo que es más importante, luchan contra él.

El no acceso a servicios básicos --vivienda, salud, educación-- es particularmente notorio entre las categorías populares y especialmente cuando el hecho se produce entre sectores urbanos, éstos pueden experimentar una sensación (que obviamente no es puramente psicológica) de total distanciamiento con respecto a los valores que se suponen básicos en el resto de la comunidad.

Los analistas también postulan la existencia de una separación entre aquellos grupos cuya forma de definición como categoría social está estrechamente relacionada con su forma de inserción en el modo de división social del trabajo que conlleva al sistema económico y aquellas otras categorías sociales como la de mujer, juventud u otras cuyas demandas poseen

una cierta especificidad, distinta a las anteriores y que incluso en ocasiones pueden ser contradictorias con ellas.

Como es de esperar también se constituyen contradicciones entre reivindicaciones que están formuladas en términos del conjunto de la sociedad, como por ejemplo derechos humanos, democratización política, inflación y muchas otras, y reivindicaciones formuladas en términos absolutamente particularistas. Siempre es difícil que se pueda asumir el interés general sin que de algún modo sea afectado el interés de tipo particular.

Debe tenerse en cuenta que por lo general existe una tendencia por parte del Estado a satisfacer las demandas de aquellos que están incorporados a la organización formal del proceso económico, esto es aquellos que participan de la división social del trabajo formal. Las reivindicaciones que estos grupos formulan están claramente delimitadas y particularizadas. Podría decirse que estos grupos no sólo se articulan con mayor facilidad al Estado sino que en cierta medida forman parte de la "lógica de funcionamiento del Estado".

En cambio los otros grupos aludidos tienden más bien a formar movimientos que ejercen presión social y que constantemente chocan con el Estado. Puede decirse por lo demás que tales grupos que se expresan como movimiento, tienden a quedar excluidos.

De lo anterior se desprende que el tipo de contradicciones aludidas, tienen lugar al nivel de la sociedad, pero están muy relacionadas con el hecho de poder lograr o no algún tipo de articulación con el Estado. Y esto se debe a que en América Latina el Estado juega un papel clave en el relacionamiento social.

Lo fundamental a destacar es que en América Latina el supuesto implícito del crecimiento era que éste hacía posible la incorporación social y en ese proceso se postulaba que el Estado jugaba un papel fundamental. No obstante, en la práctica el tipo de desarrollo vigente latinoamericano ha dado lugar a formas muy visibles de exclusión. Esta simple constatación da pie para afirmar que lo que está en crisis en América Latina es una forma de relación social asociada a un tipo concreto de crecimiento.

Se puede derivar de lo anterior una consecuencia inmediata, la necesidad de replantear el problema de la participación en América Latina. En muchos enfoques se plantea el tema como una restitución del poder desde el Estado a la sociedad civil. Tal tipo de planteo está muy vinculado a la tradición anglo-sajona, en donde la "ciudadanía" es una negociación con el "soberano" al cual se limitan sus poderes. El problema es distinto cuando el Estado se constituye como instancia de "socialización", el tema en ese caso es el de la participación en el poder del Estado.

En la relación entre Estado y sociedad en América Latina el desafío pareciera ser --dado el nivel de desarticulación y desagregación de la sociedad, a que se ha hecho referencia-- cómo el Estado puede hacer posible de manera ampliada la participación ciudadana. De lo que se trata es de canalizar intereses sociales y llevar a cabo una función de agregación de los mismos. Como se ha visto, en la práctica en América Latina los intereses sociales se estructuran en distintos niveles y a menudo son contradictorios

entre sí; de lo que se trata es de conseguir agregaciones más amplias y de mayor complejidad.

Los que se plantean el tema postulan que se trataría de un proceso de filtraje democrático de demandas y de un mecanismo permanente de concertación entre distintas fuerzas. El propósito debería ser constituir intereses cada vez más generales que puedan ser asumidos con 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 a través de otras formas de expresión de sus derechos políticos, entre ellas principalmente por el derecho a participar y constituirse en partidos. A través de esos mecanismos es que se contribuye a la formación de políticas.

Se participa también a través de grupos y organizaciones intermedias, pero para que éstos sean efectivos es necesaria la existencia de 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.

#### IV. ESTADO Y SISTEMA POLITICO

En el análisis de la relación entre Estado y sistema político es de interés partir por un intento de dilucidación de un tema de carácter polémico y que al parecer mantiene hoy en día su vigencia. La referencia concreta es a la difundida tesis sobre la ingobernabilidad de la democracia.

En su versión más generalizada el supuesto principal de esa tesis apunta a que el problema mayor que enfrentan los Estados democráticos deriva de una situación que puede caracterizarse como de sobrecarga de demandas, esto está vinculado al hecho de que un sistema democrático da lugar a formas de participación cada vez mayores por parte de la ciudadanía y por lo demás es el mismo sistema democrático el que fomenta esos procesos. El que una mayor participación sea posible tiene como resultado que tanto los grupos sociales como incluso los propios individuos aumenten de forma constante 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 éstas no pueden ser procesadas ni menos satisfechas por el sector público. La consecuencia que de ahí se desprende es que en esa situación la sociedad corre el riesgo cierto de transformarse en ingobernable.

Con variantes, reflexiones de ese tipo han estado muchas veces presente en el análisis de los procesos políticos latinoamericanos. A menudo, la referencia ha sido el "populismo", aunque la paradoja estaba en que en muchos casos tales regímenes populistas han distado de ser, por lo menos formalmente democráticos.

Ciertamente, y algunos no están lejos de eso, la conclusión apresurada que podría derivarse de la constatación de tal hipótesis sería el que sólo un régimen autoritario y no participativo podría asegurar la gobernabilidad. Muy asociada a ese tipo de planteamientos es la insistencia en constituir —aun a riesgo de formas drásticas— una ansiada disciplina social, claramente el argumento asocia incremento de las demandas con la noción de "desorden".

Sin embargo, eliminando las exageraciones podría aceptarse como válido el conflicto que se plantea, pero conviene orientar el análisis preguntándose acerca de si la salida del conflicto no estaría —por el contrario de la respuesta apresurada— en la búsqueda de una mayor democratización y capacidad de recepción por parte del Estado. Se trataría en este caso de actuar no por el lado del freno a la demanda, sino por la ampliación de la capacidad de satisfacerla. Las dificultades no derivarían del "desborde reivindicativo" —sin desconocer que éste pueda existir— sino que se intentaría comprenderlas como producto de la rigidez de los instrumentos destinados a satisfacerlas.

Un hecho a destacar es algo repetidas veces mencionado, el de los frecuentes procesos de estructuración y desestructuración por los que pasan las sociedades latinoamericanas; una de sus implicaciones es la rapidez con que ocurren los cambios y transformaciones sociales en la región. A pesar de la existencia de hecho de estos procesos por lo general las instituciones políticas han sido diseñadas para que tenga lugar un procesamiento lento de los cambios, puede pensarse como ejemplo en los trámites institucionales y sistemas de procedimiento que deban observarse para la discusión, aprobación y puesta en marcha de una ley, donde no es difícil que se produzcan grandes lapsos de tiempo entre el momento de origen y el momento final de la misma. También en muchas experiencias latinoamericanas los sistemas institucionales prevén un cambio lento en el poder político a través de sistemas que distancian una renovación institucional de otra, de modo que las antiguas correlaciones de fuerza permanezcan como poder de freno ante nuevas circunstancias. El resultado de la lentitud de procesamiento del sistema institucional es que éste se vea a menudo rebasado por el surgimiento de nuevas demandas.

Otro elemento que influye en la debilidad del sistema y la institucionalidad política es la a menudo extrema dependencia externa y por consiguiente la dificultad para resistir a las presiones que desde fuera se generan.

También los desequilibrios de poder interno actúan de modo que dificultan el orden institucional del Estado. Como se ha recordado constantemente, el modelo de desarrollo vigente en América Latina tiende a la concentración del poder económico-social. Dado el desequilibrio de poder, los procesos de democratización por lo común se plantean como corrección de ese desequilibrio y esto muchas veces otorga una extrema conflictividad a la lucha política.

En condiciones de rapidez de los procesos de transformación, procesos constantes de desestructuración-estructuración, desequilibrios demasiado fuertes de poder económico y social, es muy difícil que el conjunto del sistema sea asumido como "legítimo" a partir de una percepción positiva que surge desde la misma relación social. Puede pensarse 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, ocurra que el "acuerdo social" encuentre en el Estado sólo un momento de expresión. Podría decirse que se trata de una "legitimidad" que desde la sociedad civil pasa al Estado.

En cambio en América Latina la "legitimidad" (en su acepción weberiana) deriva en muchos casos de la capacidad del Estado para organizar los diversos intereses y dirigir la sociedad. Fundamentalmente 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 ser evidente, es notoria en América Latina una crisis de las ideologías que ponen de relieve la significación del Estado. Esta se expresa en la duda respecto a las ideologías que suponen o conciben al Estado como un mediador del interés general. Por otra parte también podría señalarse que también existe una crisis de las ideas populistas que conciben

al Estado como el "benefactor del pueblo". Existe por consiguiente un desafío en el pensamiento latinoamericano y se refiere a la conformación de una nueva ideología acerca del Estado.

Relacionando el tema con aquellas propuestas que tuvieron como intención una alternativa de crecimiento económico y que comúnmente se designan como desarrollistas, puede decirse que éstas se apoyaban en la idea —aunque no sólo en la idea sino que también en una realidad palpable— de una modernización creciente. Tal proceso de modernización se suponía que haría posible la existencia de un "Estado social". Las ideas desarrollistas creían posible el constituir un consenso democrático, el que surgiría del hecho de que se compartiera la creencia en una perspectiva de crecimiento económico, el cual, si bien podría tener pequeñas fluctuaciones sería, como crecimiento, un proceso interrumpido. Esa visión estaba estrechamente asociada a nociones tales como el progresismo, el racionalismo y el productivismo.

En relación al conflicto político existía la expectativa de una constante atenuación del mismo. La pugna ideológica —se pensaba— disminuiría en la medida en que se generaba un consenso básico sobre la modernización. Incluso aún más, se postulaba que el resultado de la modernización como proceso real sería, si no el "fin de la ideología" que anunciaban algunos analistas en esos años en boga al nivel mundial, la constitución de una sociedad más homogénea y consensual.

Si se quisiera exagerar el contenido de las expectativas podría decirse que en esa perspectiva la democracia era casi una función del ingreso per cápita. El objetivo y la condición de su existencia era la atenuación de los conflictos, lo que se alcanzaría por una disminución de las grandes desigualdades sociales existentes, y que llevaría a la existencia de intereses y valores compartidos. La aspiración era constituir a través del crecimiento y la modernización la deseada "sociedad homogénea de clase media".

La idea del "Estado social" —que es próxima pero no se confunde necesariamente con la de "Estado de bienestar social"— hace referencia a que el ordenamiento jurídico del Estado tenga la capacidad 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 aquí se incorporaba el ingrediente de que junto a la igualdad formal se agregara también 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 hay un giro importante en la práctica y en la noción de la ciudadanía, en cierta medida se separa un tanto de la noción del ciudadano individual, la ciudadanía se ejerce a través de la pertenencia a las organizaciones, por decirlo de algún modo, se constituye la "ciudadanía de las organizaciones". Son éstas las que expresan las demandas sociales y se supone contribuyen a la elaboración de las diversas políticas. Podría decirse entonces que en ese sentido, el Estado, más que un Estado de "ciudadanos" es un Estado de "organizaciones".

El tema apuntado es de importancia para América Latina porque tiene varias implicaciones en relación al funcionamiento del sistema político-institucional. Como ya se ha dicho, uno de los rasgos del funcionamiento de su economía es el 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 ejercicio de derechos ciudadanos queda fuertemente disminuida.

Como contracara de lo señalado puede comprobarse que en el "sector formal" el crecimiento de la organización y el aumento de su poder, tiende a constituir un orden corporativo. El poder u orden corporativo a menudo entra en contradicción con el ordenamiento político de los regimenes democráticos clásicos. En éstos, los mecanismos de representación y decisión, tales como los parlamentos, asambleas legislativas, consejos municipales u otros, no incorporan fácilmente la representación corporativa. En tales circunstancias el sistema corporativo trata de representar directamente en el ejecutivo o de presionar en él. Por otra parte, en la práctica latinoamericana, es a menudo el ejecutivo quien 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 se vincula a una centralización autoritaria del juego institucional.

En relación al tema de Estado y sistema político en América Latina es necesario insistir en el grado de desarticulación social al que varias veces se ha hecho mención. Una primera constatación es que difícilmente el Estado puede ser la pura 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. Puede afirmarse que esta desarticulación social es uno de los elementos que particulariza el carácter del Estado en América Latina.

En una sociedad desarticulada entre cuyos rasgos se incluyen una fuerte dependencia externa, una dinámica desigual de relaciones campo-ciudad, capital-no capital, etc., es muy comprensible la dificultad para que un grupo constituya de manera estable y definitiva una hegemonía económica, social y política verdaderamente nacional. De hecho, y por todo lo anterior: corporativismo, exclusión, ausencia de hegemonía, desarticulación social, parecieran constituirse situaciones en donde impera un sistema de vetos recíprocos, lo que significa que a menudo el éxito del proyecto de alguno de los actores político-sociales tenga como condición necesaria la pasividad de gran parte de los actores, condición que como es obvio es de muy difícil logro.

La inestructuración de la sociedad se expresa también en el sistema político partidario. Como un autor y a la vez actor político señala "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 nacidos simultáneamente en Europa, en Estados Unidos y en América Latina".

Otro efecto subrayable es el que la separación entre Estado y sociedad civil resulta poco nítida. Los conflictos de clase y los que derivan del proceso de cambio no sólo atraviesan al Estado sino que es muy a menudo en el ámbito de su propio aparato en donde 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 del Estado en el plano político es el de una modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profundo, puesto que se tiene que enfrentar al problema de la implantación y del ejercicio de una democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía.

## V. EL APARATO ESTATAL, FUNCIONES GENERALES Y BUROCRACIA

Es necesario recordar algunos antecedentes históricos para lograr una cierta comprensión del sistema institucional que conforma al Estado en América Latina; éste está dado en sus líneas generales por los intentos de respuesta a los desafíos que implicó por una parte la organización nacional, problemas que tuvieron lugar en la mayoría de los países especialmente en el siglo XIX, y por otra por las respuestas a los desafíos a que daba lugar el desarrollo económico, de modo muy especial en el siglo XX.

Los estudiosos señalan que la expansión del Estado, sus grados y formas de diferenciación y especialización institucional son el resultado de los diversos intentos llevados a cabo para resolver los problemas que planteaba el desarrollo de la sociedad, fenómeno que como se ha indicado repetidas veces asumía rasgos de gran contradicción. Del mismo modo, la formación de la burocracia estatal es posible percibirla como un modo de cristalización institucional de los distintos proyectos políticos que han tenido vigencia en América Latina.

Aquellos que se preocupan por la conformación de la orientación de la burocracia estatal establecen las siguientes distinciones:

a) Cargos que están estrechamente vinculados al gobierno existente. Las personas que los ocupan son las que intentan constituir las pautas y orientaciones políticas que emanan del gobierno en un marco normativo aplicable a la acción de las distintas agencias burocráticas.

b) Las "clientelas"; éstas pueden ser públicas, privadas o internacionales. Estas expresan intereses específicos y se vinculan o presionan para vincularse a las diversas agencias que intervienen en el proceso de implementación de política.

c) Las organizaciones "burocráticas" propiamente ejecutoras de acciones, programas y políticas.

El tener en cuenta estas distintas fuentes de orientación es útil, puesto que por el hecho de que por lo común difieren entre sí, se generan importantes tensiones al interior del aparato estatal. Son particularmente importantes las distintas orientaciones de las "clientelas" que además de pugnar en el aparato del Estado, en el plano de la sociedad se expresan como conflicto social.

Las tensiones aludidas, en la medida en que se resuelven con dificultad, se traducen a menudo en una cierta desorganización del aparato estatal. Esta

muchas veces aumenta aún más porque el Estado tiene que amortiguar el conflicto social, dando origen a medidas ad-hoc. La atenuación del conflicto social es una función que corrientemente ha asumido el Estado, especialmente en un régimen democrático.

Lo anterior está vinculado a la dificultad que normalmente se encuentra para llevar a cabo procesos de racionalización estatal, puesto que si éste ha de servir para tratar de conciliar conflictos sociales es lógico que incluso en su estructura —y sobre todo en funcionamiento real— obedezca más a una racionalidad política que a una estricta racionalidad administrativa.

Es por eso que quienes han analizado el aparato estatal distinguen distintas formas de articulación del mismo, una que correspondería a una distribución de tipos de políticas, esto es espacios específicos que reflejan la "división social del trabajo" al 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", ésta estaría estrechamente vinculada al papel que juegan las distintas "clientelas" en las diversas agencias estatales; como es obvio sus particularidades dependen de la naturaleza del régimen en cuestión.

Respecto a este último punto se ha señalado que las "clientelas" poco organizadas y con intereses difusos, que además son expresivas de sectores o ramas tradicionales de la sociedad y la economía y que tienen un carácter poco dinámico, tienden a estar relacionadas con organismos públicos igualmente tradicionales en sus enfoques. Estos serían a la vez tecnológicamente rudimentarios y tendrían una escasa capacidad tanto de información como de procesamiento.

Respecto a la estratificación invisible se sostiene que en cierto modo constituiría una réplica de la estructura social y de la estructura de poder prevaleciente en una situación dada.

Otro hecho de interés que de lo anteriormente señalado se deduce, es el de la correspondencia entre el tipo y forma de la demanda social y la productividad burocrática.

Un criterio de mucho realismo en el análisis del funcionamiento de la burocracia es el tipo de relación que ésta establece con las denominadas "clientelas". Estas, cuya forma de nucleamiento son a veces intereses muy definidos presionan para orientar la organización del Estado a la cual se vinculan en términos de sus propios objetivos. Cuando la presión de la "clientela" es exitosa —y esto se da en muchos casos— la satisfacción de las demandas por ella generada se constituye en el real y verdadero objetivo de la organización estatal.

Otro hecho importante en la comprensión del tipo de orientación y funcionamiento de la administración pública son los modelos organizacionales que se utilizan como referencia para la conducta. En la actualidad está bastante difundida la idea de que el gran referente histórico sería "la empresa privada de negocios". Como se puede constatar, 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.

Se puede comprobar incluso que cuando se formulan críticas a la ineficacia del sector público se argumenta que ésta es tal porque su comportamiento dista del enfoque empresarial privado. Los remedios que en algunos ambientes se propician es que se logre una forma de funcionamiento "tipo empresa privada", para lo cual sería útil transferir tecnología de funcionamiento del sector privado al público e incluso se señala que una garantía de eficacia en los organismos públicos se obtendría si se pusieran en manos de gerentes empresariales privados existosos.

Este tipo de opinión ha encontrado expresión concreta en algunos casos, incluso donde se han llevado a cabo experiencias de nacionalización han continuado funcionando en ellas no sólo parte del personal medio sino que además algunos altos ejecutivos del "momento privado".

El hecho concreto es que el modelo de gestión "empresa privada" en la empresa pública significa que las rutinas de funcionamiento, las estrategias comerciales, 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 en las empresas privadas. El problema que se plantea es si verdaderamente esas normas de la empresa privada son funcionales a los objetivos, metas y funciones de la empresa pública.

El problema se agudiza cuando el objetivo que se busca con la actividad de las empresas públicas es, a través de su operación, una virtual transferencia de recursos a sectores sociales que son muy distintos a los con que habitualmente opera una empresa privada. La adecuación de procedimientos, criterios de evaluación de eficacia difieren en estos casos de manera muy fundamental.

Conviene no dejar de mencionar que en muchas ocasiones tampoco ha sido ajena a la definición de las normas de acción del aparato estatal la influencia militar. Derivado de ello se ha constituido por ejemplo un gran peso relativo --en comparación a otros sectores-- de los organismos de defensa y seguridad que inciden con fuerza en el gasto fiscal. Por lo demás reclaman a veces un 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.

No es poco común que se haya dado o se dé una participación de personal activo o retirado de las Fuerzas Armadas en diversos sectores de gestión estatal. Sin discutir lo adecuado o no de tales medidas, lo cierto es que también un "estilo militar" ha constituido ciertos rasgos de la "cultura burocrática", éstos se reflejarían tanto en materia administrativa como en las modalidades de control, procedimientos, reglamentos y otros.

Debe tenerse en cuenta además de lo dicho de 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, las características de la burocracia en los Estados autoritarios implican un fuerte predominio del funcionamiento jerárquico constituyéndose una extrema verticalidad de mando y una tendencia a la concentración de los mecanismos de decisión estatal. En el sistema de procedimientos y en la práctica se establece una acentuada diferenciación

entre los altos administradores que son los encargados de tomar las decisiones y aquellos otros administrativos que son los encargados de ejecutarlas.

Esta fuerte 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. Como los conocedores apuntan, 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 las mismas. De ahí se deriva también la tendencia a considerar como reales "demandas" las que la propia tecnocracia o burocracia establece como tales, siendo éstas 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 anteriormente 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 no existiendo de hecho un debate público anterior éstas sólo se conocen en el momento en que se anuncia públicamente la decisión. La tendencia de la burocracia es a no rendir cuentas ante la ciudadanía sino que 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 esas situaciones adquiere rasgos eminentemente tecnocráticos e incluso al tecnocratismo se adopta como ideología al afirmar que los problemas son tratados exclusivamente con criterios "científicos, neutrales y objetivos". Se observa además que el estilo de gestión es de clara orientación "eficientista".

Las influencias señaladas y los diversos tipos de orientación y modelos de conducta predominantes hacen que sea muy común en América Latina encontrar grandes diferencias entre ciertos supuestos respecto a los rasgos del aparato estatal y la realidad concreta. El peligro estriba en que muchas veces las políticas que se proponen se basan en la "existencia" de esos supuestos y se diseñan como si tuvieran realmente lugar.

Así, por ejemplo, muchas veces las políticas parten de un supuesto de unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen el Estado y 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 de magnitud y complejidad crecientes en donde múltiples actores o "clientelas" tratan de imponer sus propios intereses para lo que recurren a distintos recursos de poder.

Tiende también a suponerse --cuando se plantea una política-- que existe una suficiente capacidad técnico-administrativa en el aparato del Estado que haría posible llevar adelante con eficacia las propuestas. El problema es que aun cuando la eficacia puede existir, la definición de la misma y los parámetros por los cuales se rige --modelo empresa privada, rasgos militares, etc.-- a menudo no corresponden necesariamente a lo que podría asumirse como "eficacia del sector público".

Es de insistir en el problema de la autonomía respecto a los agentes externos al aparato estatal. Es en función de esa autonomía que sería posible superar enfoques muy parciales y 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. La realidad es que la acción estatal es muy a menudo el resultado de muy complejos procesos de decisión y en la formación de ella intervienen muchos poderes ya sean éstos estatales como privados. La real "racionalidad" de la decisión es una mezcla a veces confusa de racionalidad técnica, racionalidad burocrática y racionalidad política.

Si se tienen en cuenta estos datos de la realidad, que no pueden ser obviados por un puro voluntarismo administrativo, el problema constante es cómo aumentar los grados de congruencia entre proyecto político y modo de funcionamiento del aparato institucional. Esto significa en los hechos la necesidad de redefinir competencias, alterar estructuras de autoridad y reasignar recursos.

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

La eficacia social supone también una determinada sensibilidad respecto a las demandas sociales, éstas se expresan a través de las formas organizadas de la sociedad pero también mediante orientaciones generales y específicas que el gobierno imprime a la acción de los aparatos del Estado.

En un sistema democrático, la legitimidad básica del programa de gobierno --que la burocracia debe implementar-- deriva del resultado electoral, pero el hecho es que esa primera legitimidad se refuerza por medio de políticas concretas llevadas a cabo por el aparato del Estado y dirigidas por el gobierno.

Por último, puede señalarse que es natural que exista una demanda por 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

aparatos regionales y municipales, en la mayoría de los casos, están disociados entre sí y con débiles nexos con el aparato central. Tales problemas es necesario enfrentarlos no sólo en un nivel formal sino también en el real. Lo importante son los mecanismos de articulación sustantiva que se precisan.

Los especialistas en los temas referidos a la administración pública señalan que la cuestión de fondo del aparato estatal es rediseñar su gestión con criterios cualitativos distintos a los existentes. Esto significaría planificar nuevos patrones de asignación de recursos, lograr movilizar la capacidad humana y material existente, utilizar economías de escala, lo que está estrechamente relacionado con las dimensiones y magnitudes 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 el ejercicio de la democracia. La propuesta que formulan implicaría desarrollar un conjunto de puntos como los siguientes:

- a) Un compromiso nacional y democrático en términos de autodeterminación y soberanía nacional;
- b) Representatividad y participación de los diversos grupos sociales;
- c) Participación ciudadana en la gestión pública;
- d) Transparencia;
- e) Democratización interna;
- f) Erradicación de la arbitrariedad burocrática;
- g) No corrupción administrativa;
- h) Movilización de la capacidad de organización de la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFIA

- Anglade, C. y C. Fortín, "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina", Revista de la CEPAL, N° 31, 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, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España, 1986.
- Cardoso, F.H., "La sociedad y el Estado", Pensamiento Iberoamericano, N° 5, Madrid, España, enero-junio de 1984.
- Calderón, F. y R. Lacerna, "Nación y Estado y movimientos sociales en Bolivia", documento CERES, La Paz, Bolivia, 1983.
- Cosse, G., Aparato Estatal y régimen político: La transición en Nicaragua 1979-1981, Documento FLACSO, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- CEPAL, Crisis y desarrollo: Presente y futuro de América Latina y el Caribe: Síntesis (IC/L.333(Sem.22/6)), abril de 1985.
- Faletto, E., Estilos de desarrollo, Estado y democracia, CEPAL (IC/R.579), Santiago de Chile, mayo de 1987.
- Flisfisch, A., "Crisis Estado, Sociedad y Política", en Escenarios políticos y sociales del desarrollo, CEPAL/UBA, EUDEBA, Argentina, 1986.
- Graciarena, J., "Crisis del Estado periférico", en Escenarios políticos y sociales del desarrollo, CEPAL/UBA, EUDEBA, Argentina, 1986.
- Gurrieri, A., "Vigencia del Estado planificador", Revista de la CEPAL, N° 31, 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, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España, 1986.
- Lichtenstejn, S., "Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina", Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 5, Madrid, España, enero-junio de 1984.
- Martins, L., Estado capitalista e burocracia no Brasil, pos. 64, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1985.
- Offe, C. y V. Rouge, "Notes on the theory of the state", citado por L. Martins, op. cit.
- Oslak, O., "Democracia y Administración Pública", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España, 1986.
- Portantiero, C., "La democratización del Estado", en Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 5, Madrid, España, enero-junio de 1984.
- Sulbrandt, J., "Algunas consideraciones sobre Administración Pública y Democracia en América Latina", en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España, 1986.
- Touraine, A., "Les sociétés dépendantes", Editions Duculot, Paris, Francia, 1976.