

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual

Publicación del
Proyecto de Modernización del Estado
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Av. Julio A. Roca 782 - Piso 12
(C1067ABP) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.modernizacion.gov.ar
modernizacion@jgm.gov.ar

Edición, corrección y composición general:
Proyecto de Modernización del Estado

Compilador: Carlos H. Acuña

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2007.

Los editores no se responsabilizan por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los textos de los colaboradores de esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

AUTORIDADES

Presidente de la Nación

Dr. Néstor Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Alberto Fernández

Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado

Lic. Christian Asinelli

Índice

Prólogo. Alberto Fernández.	7
Presentación. Christian Asinelli.	9
Introducción. Carlos H. Acuña.	11
EXPLICANDO AL ESTADO	
El Estado como problema y como solución. Peter Evans.	17
El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Michael Mann.	55
Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. Guillermo O'Donnell.	79
Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas. Claus Offe.	101
Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio. Oscar Oszlak.	115
Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. Adam Przeworski.	143
El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. Theda Skocpol.	169
CAMBIOS Y CONSTANTES EN EL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO ESTATAL	
La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. Carlos H. Acuña y William C. Smith.	203
Descentralización. Una cuestión de método. Jordi Borja.	239
La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. Luiz Carlos Bresser Pereira.	259
¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional? Michael Mann.	295
Las políticas del mimetismo institucional. Yves Mény.	319

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Racionalidad política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y el método del análisis político. Carlos H. Acuña.	337
Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las <i>policy sciences</i> en contextos cultural y políticamente diferentes. Enrique Cabrero Mendoza.	359
Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. Antonio Camou.	389
Una nueva gestión pública para América Latina. Consejo Científico CLAD (Bresser Pereira, L.C.; Gamier, L.; Oszlak, O.; Prats i Catalá, J.; Przeworski, A.; Alvarez Conde, E.; y Cunill Grau, N.).	403
La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. Nuria Cunill Grau.	425
Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. Peter de León.	463
La "segunda imagen" invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas. Peter Gourevitch.	473
El análisis de los <i>policy networks</i>: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? Jacint Jordana.	505
La teoría positiva de la burocracia pública. Terry Moe.	527
Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell.	555
Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Joan Prats i Catalá.	585
¿Continúa el siglo del corporativismo? Philippe Schmitter.	613
La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. George Tsebelis.	651

DOS LÓGICAS ALTERNATIVAS PARA EXPLICAR EL COMPORTAMIENTO ESTATAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (CON FOCO EN ARGENTINA)

Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. Guillermo O'Donnell.	689
El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: Una aproximación desde la nueva economía institucional. Pablo Spiller y Mariano Tommasi.	721

Prólogo

Desde el primer día de su gestión, el Presidente Néstor Kirchner definió que el principal objetivo de todas las acciones del Estado sería el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la construcción colectiva de un modelo de crecimiento inclusivo.

Para cumplir con esta meta, debimos trabajar esforzadamente en la reconstrucción de aquel Estado débil, ausente y diezmado que encontramos al iniciar la gestión de gobierno. Sabíamos entonces que, en tal proceso, era igualmente imprescindible alejarnos de la fórmula del Estado grande y omnicomprendido, que se involucra en la vida cotidiana de la población, asfixiándola.

Durante mucho tiempo, nos hicieron creer que el Estado era el culpable del estancamiento económico y del retroceso social de país. A un altísimo costo, los argentinos aprendimos cuáles son las consecuencias de que el Estado desaparezca, se ausente y deje librado en manos del sector privado la solución de los conflictos.

Con estas certezas, trabajamos silenciosamente durante cuatro años en la construcción de un Estado presente y fuerte, capaz de arbitrar y de actuar colectivamente dando respuesta a los problemas de todos los ciudadanos.

Pero estas reformas, como ningún cambio tan profundo en una sociedad, no fueron el resultado del ejercicio aislado de quienes honrosamente tuvimos la responsabilidad de conducir el gobierno. Fueron producto del convencimiento de una sociedad decidida a cambiar e impulsar esta transformación. En consecuencia, el mérito que le cabe a esta gestión, fue saber interpretar esas demandas, plasmarlas en un proyecto colectivo y sugestivo, y ejecutar las acciones necesarias para hacer al Estado presente allí donde existe una necesidad.

¿Qué hizo falta para fortalecer el Estado? Es claro que, sin la disposición a formar parte activa de esta transformación de los principales actores sociales, políticos y económicos, ninguna mejora institucional es sostenible. Por esto, fue central sumar el compromiso de cada uno de ellos a la tarea emprendida. Pero, sólo con que nos pusiéramos de acuerdo en hacer algo, no

alcanzaba: fue también necesario incorporar a este proceso de concertación la información y el conocimiento que producen la academia y la investigación.

Por muchas décadas, predominó en la Argentina una desvinculación entre la producción del conocimiento científico, el desarrollo productivo y el fortalecimiento del Estado. Paradójicamente, esta situación convivió con la existencia de científicos, profesores e investigadores argentinos destacados en todo el mundo por su capacidad, calidad y creatividad. Y este fenómeno, por supuesto, no fue casual. El aspecto decisivo que explicó la desvinculación, fue que no lográbamos articular estas tres esferas dentro del marco más amplio de un modelo de sociedad y de Estado.

Encontrar las respuestas colectivas a quién hace qué, para qué y cómo, fue uno de los principales avances de esta gestión. Es decir, fuimos capaces de ubicar al conocimiento dentro del proceso histórico más amplio de construcción de un proyecto nacional y colectivo.

Y esto es innegable. Hemos revertido el proceso de desinversión y de ausencia de regulación en materia de educación y desarrollo científico, entre otras cosas, llevando la inversión en educación al 6% del PBI, logrando la sanción de normas claves como la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnica, y consiguiendo la repatriación de más de 350 científicos que estaban fuera del país.

Los logros obtenidos por la actual gestión en materia de fortalecimiento estatal, nos obligan a profundizar el proceso iniciado. Sin duda, hemos dado pasos importantes, pero será fundamental que quienes nos sucedan continúen profundizando la producción de consensos y la necesaria incorporación de conocimientos para seguir mejorando la calidad institucional. Este libro busca brindar un aporte para estos desafíos.

Dr. Alberto Fernández
Jefe de Gabinete de Ministros

Presentación

A nivel regional, la década del noventa se caracterizó por un importante replanteo de la relación entre las esferas pública y privada en la sociedad. Esta discusión estuvo presidida por una estrecha visión fiscalista que, en lugar de proceder a un análisis ordenado de los roles y prioridades de la acción del Estado en un particular contexto histórico, optó por un recorte indiscriminado que priorizaba el equilibrio presupuestario. Desembocó en un extendido paradigma de “Estado mínimo”, con fuerte énfasis en su reducción.

En nuestro país, la aplicación de esas iniciativas de reforma estatal constituyeron las causas profundas de la crisis política, económica y social de 2001, legándonos una administración estatal desarticulada, con manifiestas dificultades para desempeñar sus responsabilidades esenciales, tanto en materia de política económica y regulación sectorial, como en aspectos básicos de protección social a los sectores más desfavorecidos de la población. Aún más, la confianza de los ciudadanos en el Estado quedó profundamente devastada por este progresivo debilitamiento y reducción estatal, que terminó por dejar al Estado absolutamente incapacitado para dar respuestas efectivas a las necesidades básicas de la ciudadanía.

La gravedad de aquella coyuntura exigió a la gestión del Presidente Néstor Kirchner una fuerte concentración en superar los riesgos inminentes de desmoronamiento institucional y en la atención inmediata de las dramáticas necesidades sociales causadas por la implosión económica experimentada.

En este marco, la Jefatura de Gabinete de Ministros definió una política de modernización orientada a reconectar las tareas cotidianas de la organización estatal con las genuinas necesidades de la sociedad, en una estrategia tendiente al restablecimiento de las capacidades institucionales del Estado.

Bajo estos lineamientos, el Proyecto de Modernización del Estado se abocó, prioritariamente, tanto al fortalecimiento del proceso de coordinación, programación y evaluación de las políticas públicas, a partir de la creación de mecanismos aptos para ajustar el desarrollo de las políticas sectoriales al plan de gobierno, como a la mejora de los sistemas transversales de gestión

pública, a través de la introducción gradual en organismos de la Administración Pública Nacional de diversas herramientas y metodologías de gestión comunes a los distintos sectores de política.

Para hacer esto posible, fue fundamental orientar los esfuerzos hacia el posicionamiento del proceso de modernización en la agenda pública y a la generación de un profundo diálogo con los diversos actores involucrados, de modo de alcanzar el imprescindible consenso y garantizar la activa participación de todos ellos en las transformaciones buscadas. Es decir, para garantizar el éxito del proceso de modernización del Estado, se hizo evidente la necesidad de desplegar acciones tendientes a sumar el compromiso de líderes políticos, servidores públicos, referentes sociales, representantes del mundo académico y, en definitiva, de la ciudadanía en general.

De esta manera, y dada la convicción profunda acerca de la trascendencia de fortalecer la conexión entre el pensamiento académico y la experiencia política y gerencial, fueron especialmente promovidas aquellas actividades orientadas al encuentro del Estado, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de reflexionar en pie de igualdad para arribar a los consensos necesarios en torno al proceso de modernización estatal.

Así fue concebida la idea que sustenta a esta publicación: hacer disponible una selección de miradas de especialistas y académicos nacionales e internacionales de primer nivel, precisamente por reconocer el valor de incorporar al debate una multiplicidad de visiones imparciales sobre la marcha del proceso de mejora del sector público y contar con diferentes alternativas de acción.

Quiero destacar la disposición, entusiasmo y compromiso con que el Profesor Carlos Acuña asumió la invalorable tarea de materializar este proyecto, así como el rigor académico exhibido en su estudio preliminar y en la compilación de la obra. También a todo el equipo del Proyecto de Modernización del Estado, que trabajó para hacer posible este libro, en particular a María Florencia Álvarez Travieso y Pablo Yoder.

Este libro, que propone al lector un profundo repaso de los textos claves sobre el Estado y las políticas públicas, supone un paso adicional en nuestra aspiración de promover el redescubrimiento de lo público y una renovada valorización de la acción estatal como un activo nacional estratégico para el desarrollo integral e inclusivo de nuestro país.

Lic. Christian Asinelli

Director Nacional Alterno

Proyecto de Modernización del Estado

Jefatura de Gabinete de Ministros

Introducción

CARLOS H. ACUÑA¹

La decisión que llevó al *Proyecto de Modernización del Estado*² a elaborar esta compilación de textos fue el producto de un reconocimiento: en la actualidad el debate y la formación teórica han, en general, perdido de vista un largo proceso de producción académica sobre el Estado y las políticas públicas. En consecuencia, la búsqueda de un conocimiento y una capacitación “de punta” sobre estas cuestiones, corre el riesgo de llevarse adelante sin la suficiente contextualización histórica o el aprovechamiento de un valioso trabajo de desarrollo conceptual que ha permitido llegar hasta donde nos encontramos.

Durante las últimas décadas, se han eclipsado categorías y emergido otras, muchas veces sin mayor claridad sobre las líneas de corte o continuidad, ganancia o pérdida, en nuestro entendimiento sobre el Estado y las políticas públicas. Por ejemplo, a la sombra de estos cambios se desvanecieron en el olvido teórico la investigación y enseñanza sobre la relación del Estado con capitalistas y trabajadores, sobre las funciones estatales y su relación con macroprocesos estructurales, así como perspectivas más “Estado-céntricas”.

La contracara de estos olvidos fue la apreciable incorporación en la agenda de investigación y enseñanza de cuestiones como la sociedad civil y sus organizaciones, de análisis con acentos en las dimensiones organizacionales y administrativas y desde los microfundamentos político-gubernamentales. Por otra parte, también como contenido de esta contracara, las perspectivas “Estado-céntricas” se vieron desplazadas por visiones “socio-céntricas” y “mercado-céntricas” que, si bien se alejaron de viejos sesgos “estatalistas”, lo hicieron sin evitar construir nuevas lecturas sesgadas y simplistas de la realidad social. Así, de manera paralela a los citados avances en el conocimiento sobre la dinámica estatal, se perdió en gran medida de vista que el Estado es una condición necesaria para pensar a la sociedad y al mercado.³ La historia nos muestra que muchas de las organizaciones de la sociedad y estructuras de mercado fueron creadas a partir de estrategias estatales. Por ello, el Estado no debe ser pensado como mera arena-objeto o punto de “llegada” del accionar de actores sociales y económicos, constituidos previa e independientemente del mismo. El Estado, la sociedad y los mercados se forjan mutuamente, por lo que el primero aparece como un actor insoslayable en el proceso de construcción política y económica de la propia sociedad y su dinámica productiva, pudiendo ser incluso su

punto de “partida”. En definitiva, Estado y sociedad deben ser pensados sistémicamente, esto es, abandonando su noción como términos divorciados o, al menos, discretos temporalmente en su constitución. La intersección Estado/sociedad civil/mercado, como núcleo integrador de una sociedad como tal, no articula piezas forjadas independientemente, no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido del accionar de cada uno de ellos como “polos” de una relación tripartita, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada una de estas estructuras que se nos presentan como autónomas.

Otro corolario de estas mutaciones fue el desplazamiento de un punto de vista analítico más estructuralista (en sus variantes más o menos equilibradas con el reconocimiento del papel de actores, o más reduccionistas por economicistas o culturalistas) a favor de enfoques metodológicamente individualistas (en sus variantes más o menos equilibradas con el reconocimiento del papel de variables estructurales, o reduccionistas por economicistas o institucionalistas).

Dirigiendo ahora la atención a las transformaciones institucionales, se llevaron a cabo cambios que han alterado radicalmente las formas de organización y funcionamiento estatales: reformas estructurales pro-mercado, la emergencia de bancos multilaterales como productores no sólo de recomendaciones de política sino de teoría y agendas de investigación, procesos de descentralización y globalización, así como tentativas más recientes orientadas a recomponer estructuras estatales debilitadas.

Entre estas variaciones, idas y vueltas (aunque no a los puntos de partida) operadas en las últimas décadas, se destaca la influencia de recetas universales para la reformulación de las estructuras estatales y las políticas públicas.⁴ En América Latina (como de hecho, también en las experiencias de reforma estatal en otros continentes) se ha experimentado un contexto cargado de presión (ya sea política y/o teórico-ideológica) para implementar prácticas supuestamente válidas para responder a las necesidades de toda sociedad y Estado. Las presiones/recomendaciones para implementar estas recetas, suponen la existencia de fórmulas de acción pública legítimas en todo momento y lugar. Es necesario reconocer que hay dos momentos, dos lógicas distintas que han sostenido recetas universales en las últimas décadas. Un primer momento, que hoy se identifica como ligado a la “primera generación de reformas” estructurales, mostró a este tipo de recetas sosteniéndose en una lógica deductiva. En este periodo, que se inaugura con la crisis del keynesianismo y la irrupción de un pensamiento hegemónico estrechamente ligado a la teoría neoclásica en Economía, se moldea la hechura de las políticas públicas por medio de la influencia teórico-ideológica en los organismos multilaterales de desarrollo, los gobiernos y la academia. Esta lógica parte del presupuesto de que contando con un modelo teórico correcto (“verdadero” nos sugiere el positivismo neoclásico), lo que se necesita es arribar a una conclusión lógica necesaria e implementarla. De esta forma la discusión es sobre modelos abstractos en los que, usualmente, la realidad se encuentra al final del camino y, no pocas veces, desplegando rebeldía y una desafiante capacidad de generar acontecimientos que, teóricamente, no “debieran ocurrir”. Otro fuerte presupuesto de estos marcos teóricos es el de la homogeneidad de motivaciones del comportamiento humano; presupuesto que concibe a los individuos y las relaciones sociales determinados por racionalidades “angostas”, egoístamente maximizadoras, sin mayor peso de identidades colectivas, ideologías, valores o normas a la hora de decidir qué hacer y por qué hacerlo. Por ello es que la definición de cur-

sos de acción pertinentes para mejorar nuestras sociedades resulta, desde esta lógica, un problema de deducción sin mayor necesidad de la historia. Desde la teoría se asume la validez universal de sus axiomas y, consecuentemente, pleno conocimiento no sólo sobre el funcionamiento estatal o los mercados, sino sobre “todo comportamiento individual o colectivo”, como nos recuerda sin fingir humildad de pensamiento Gary Becker⁵. Si se parte del presupuesto de universalidad en la naturaleza del comportamiento humano y de las relaciones sociales y se cuenta con un curso de acción lógicamente necesario, esta recomendación resulta inevitablemente pertinente en todo momento y lugar: por ejemplo, estos modelos aseveraban que descentralizar decisiones y servicios públicos es necesario y universalmente positivo, independientemente de diferencias culturales o ideológicas, estructuras federales o unitarias, de la diversidad de grados de concentración de la riqueza o de poder político a nivel provincial o local, independientemente de disparidades de capacidades estatales, político-partidarias o de las sociedades civiles... “Si duda...”, se recomendaba con contundencia lógica, “rompa el vidrio y descentralice” porque la nueva estructura de incentivos, de operar sobre individuos “racionales”, mejoraría comportamientos, la provisión de bienes públicos y el cumplimiento de las funciones sociales.

Con la crisis de la “primera generación” de reformas estructurales, primero en África y Asia y después en América Latina, esta visión también entró en crisis. Sin embargo, en su lugar se hace presente una nueva lógica que reproduce los problemas de las recetas universales, aunque ahora inductiva. Es aquella lógica que acentúa el papel de las “buenas prácticas” ajenas como fuente de diseño, decisión e implementación de políticas y programas públicos. Es inductiva porque, ahora sin la necesidad de modelos mayormente sofisticados, si se identifica una experiencia exitosa —y en una dirección “de lo particular a lo general”—, se tiende nuevamente a generalizarla como recomendación sobre prácticas a replicar. La receta universal, de esta forma, abandona su legitimidad teórico-deductiva para reencontrarla en la inducción a partir de alguna experiencia feliz. No nos equivoquemos: buenas prácticas, buenas experiencias ajenas pueden, efectivamente, servir como importantes fuentes de aprendizaje. Sin embargo, también pueden confundir. Depende de las propiedades del caso y su contexto. Hay experiencias que son trasladables de una sociedad a otra y otras que no. El riesgo que se corre es que, ahora a través de recomendaciones basadas en “buenas prácticas” como fuente de su legitimación como buena política, se reproduzcan los errores y costos de la receta universal. En este sentido surge una clara necesidad: el análisis de buenas y de malas prácticas, así como de prácticas similares (buenas o malas) que produjeron resultados disímiles. Necesitamos más teoría parsimoniosa, que explique por qué y qué variables tornan una experiencia aplicable o no fuera de su matriz originaria.

Uno de los ejemplos de recetas universales al que hice referencia al pasar, es el de la descentralización. Comprensiblemente, en general se ha planteado a la descentralización como contrapuesta a la centralización. Lamentablemente se perdió de vista en la forma en que se delineó e implementó la receta, que para poder descentralizar eficaz y eficientemente, para alcanzar un impacto de profundización democrática y mayor eficiencia y eficacia en el manejo de recursos públicos, se debe tener en claro qué mantener centralizado y para qué. Centralización y descentralización no son opciones necesariamente en contraposición sino dos procesos, dos funciones, que deben articular un equilibrio dinámico entre los subsistemas, estructuras y actores que componen a nuestras sociedades. En experiencias como la argentina,

así como en otras latinoamericanas, no se estableció ese equilibrio o articulación entre procesos descentralizadores y funciones a mantener centralizadas, por lo que se desembocó en estructuras sociales regionalmente mucho más heterogéneas, desiguales y excluyentes, distando diametralmente de los objetivos enunciados originalmente al descentralizar.

Recapitulando se puede concluir que en lugar de recetas universales, se necesitan visiones sistémicas y comparativas a la hora de operar sobre estructuras o subsistemas socio-políticos específicos y evaluar por qué y de qué forma conviene, por ejemplo, descentralizar algún aspecto del gobierno o la gestión pública. Recién alcanzada esa mirada es que resulta factible concluir, tomando en cuenta los atributos de cada sociedad y la economía política propia de procesos específicos, que una experiencia exitosa es factible o no de replicar en otra sociedad o ámbito. Replicar experiencias y resultados es sumamente difícil porque las sociedades son en gran medida idiosincráticas, distintas. La mirada equilibrada capaz de diferenciar la buena práctica replicable de la que no lo es, demanda una sofisticación analítica hasta hoy no suficientemente desarrollada y todavía menos utilizada. Y aquí enfrentamos como desafío prioritario el desarrollo de un mejor entendimiento comparativo (para el que el primer paso metodológico, como sugiere Przeworski, es el principio de desconfianza frente al *"policy paper"* que legitima sus recomendaciones en la experiencia de una aldea etíope o de una localidad canadiense, experiencia usualmente sintetizada en un *box* o recuadro dentro de un texto plagado de viñetas).

Finalmente, y volviendo la atención a las novedades y cambios observados en las últimas décadas, es preciso destacar que se ha desagregado significativamente el análisis de los determinantes y lógica que caracterizan a la administración y a las políticas públicas. Tenemos, sin duda, mucha más evidencia empírica, aunque es debatible si contamos con más o mejor teoría que nos explique esta nueva y abundante información.

En definitiva, un mayor conocimiento empírico y análisis desagregado del accionar público, ha ido de la mano de la emergencia de nuevas agendas de análisis e investigación que, por un lado reconocieron eventos novedosos en la arena del accionar estatal y, por otro, redefinieron a los actores e intereses a ser considerados relevantes así como a la lógica para comprender la forja de las estructuras estatales y las políticas públicas.

Es en este contexto que surge el convencimiento de que el fortalecimiento del análisis, debate y enseñanza sobre el Estado y las políticas públicas, demanda una mirada algo más integrada entre cuestiones "macro" y "micro", entre variables económicas, institucionales e ideológicas, entre teorías que han quedado a la sombra de los "pliegues" de estos cambios y aquellas más "de punta" que muestran las tendencias actuales.

Por ello, estas "Lecturas" persiguen tres objetivos:

- a) recordar estos vaivenes teóricos relacionados con el conocimiento y la formación ligados al Estado, la administración y las políticas públicas;
- b) aportar elementos para un debate que facilite la búsqueda de miradas más eclécticas e integradas, capaces de articular aspectos robustos de lo que ha sido desplazado de la

atención teórica y formativa, con aquellos más valiosos entre las novedades de las últimas décadas. De esta forma, los textos reunidos procuran poner en el marco de una trayectoria más amplia a la producción más contemporánea;

- c) para el público constituido por los especialistas en este campo temático, el objetivo de la presente compilación es brindarle de manera unificada para su investigación y tareas de enseñanza, textos que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y varios son, a esta altura, de difícil acceso.

Vale, además, acentuar que la forma en que la presente selección de textos persigue estos objetivos -como es previsible- no es exhaustiva, sino ilustrativa de diversas contribuciones que desde mediados de los años setenta a principios de este siglo, han nutrido el análisis y formación sobre las temáticas del Estado y las políticas públicas en América Latina. Por ello, resulta inevitable la ausencia de algunos autores o trabajos que marcaron al debate teórico. En este sentido, la apuesta sostenida por la selección es que sus páginas contengan o, al menos, sintetizen los aspectos medulares de esos aportes cuyo nombre, apellido o postura teórica quedaron ausentes del Índice.

Esta colección de trabajos se estructura en base a cuatro apartados, con foco en sendos ejes temáticos.

El primero, *Explicando al Estado*, retoma la discusión sobre el significado, origen socio-histórico y funcionamiento estructural del Estado. Los autores con los que se hace este recorrido son Evans, Mann, O'Donnell, Offe, Oszlak, Przeworski, y Skocpol.

El segundo, *Cambios y constantes en el diseño del funcionamiento estatal*, apunta a brindar un vuelo de pájaro sobre cuatro grandes novedades que ocurrieron durante los años ochenta y noventa: las reformas neoliberales del Estado y la sociedad, la descentralización estatal, el impacto de la globalización y las políticas de "mimetización" institucional. Los trabajos que sostienen esta reconstrucción son de Acuña y Smith, Borja, Bresser Pereira, Mann y Mény.

El tercero, *Estado y políticas públicas*, ilustra cuestiones y opciones teóricas que han cruzado durante más de dos décadas y hasta el año 2000, el debate sobre las políticas públicas y su lógica. Los trabajos de este apartado responden diversos interrogantes:

- Sobre las políticas públicas entendidas como procesos de relaciones sociales que se cristalizan en arreglos político-institucionales, nos dan pistas Cabrero Mendoza, De León, Gourevitch, Oszlak y O'Donnell, y Schmitter.
- Las cuestiones del papel y la lógica de acción colectiva de actores que influyen el diseño, decisión e implementación de políticas públicas, se apoyan en Acuña, Camou, Jordana, Moe, y Tsebellis.
- Y en relación a la forma de mejorar la gestión pública en América Latina, se reproducen contribuciones del Comité Científico del CLAD, de Cunill Grau, y de Prats i Catalá.

Por fin, el cuarto apartado, *Dos lógicas alternativas para explicar el comportamiento estatal y las políticas públicas*, coloca el foco en Argentina, en un ejercicio de contraposición de posturas teóricas en tensión al explicar el Estado y las políticas públicas. Una de carácter más estructural, O'Donnell, y la otra de carácter neoinstitucionalista, Spiller y Tommasi.

La recopilación se propone contribuir a una visión más integral sobre el Estado y las políticas públicas, a partir de textos ya publicados en español. La intención es que sea en una próxima etapa, y con un mayor margen para la elaboración, que el esfuerzo del *Proyecto de Modernización del Estado* retome la tarea de brindar trabajos que, a pesar de su excelencia todavía no se encuentren a disposición en español o no muestren suficiente repercusión en el ámbito nacional.

Para cerrar esta Introducción, sólo me resta agradecer la gentil respuesta de los autores, así como de las revistas y editoriales en los que los trabajos aquí incluidos fueron originalmente publicados. También quiero destacar la desprendida y reiterada disposición a discutir el contenido de esta selección por parte de Juan Carlos Torre, Fabián Repetto, Antonio Camou y Gustavo Dufour (a los que, como es usual, relevo de responsabilidad por errores u omisiones de esta colección).

Por fin, este esfuerzo de compilación (tremendamente más demandante que lo que puede prever aquel que no pasó por una experiencia similar) no hubiera sido posible sin el entusiasmo y permanente apoyo demostrado por el equipo del *Proyecto de Modernización del Estado*, del que resalta la disposición de Christian Asinelli y la generosidad y apasionado compromiso de María Florencia Álvarez Travieso y Pablo Yoder; a ellos mi especial agradecimiento por haberme convocado a participar de esta iniciativa.

Notas

- ¹ Universidad de San Andrés-CONICET y asesor del Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.
- ² Dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.
- ³ Ampliando argumentos desarrollados en "Repensando los *claroscuros* de la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas: Obstáculos y debilidades", en Carlos H. Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Siglo XXI, Buenos Aires, en prensa (2007).
- ⁴ Recuperando un debate iniciado en "Comentarios al análisis de Joan Prats sobre las lecciones aprendidas por la OCDE" (Jefatura de Gabinete de Ministros et al -comps.-, *Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*, Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Diciembre 2006), así como en "Mirando a la experiencia europea para comprender mejor la latinoamericana: Notas comparadas sobre las políticas de modernización estatal" (XII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública; Santo Domingo, República Dominicana; 30 de Octubre – 2 de Noviembre 2007).
- ⁵ Uno de los más brillantes exponentes neoclásicos en *The Economic Approach to Human Behavior* (University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1976).

El Estado como problema y como solución*

PETER EVANS

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. En África, ni siquiera los observadores más benévolos pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales (cf. p. ej., Dutkiewicz y Williams, 1987). Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal¹.

Esta nueva imagen del Estado como problema fue en parte consecuencia de su fracaso en cumplir las funciones que le habían fijado los planes de acción anteriores, pero ésta no fue la única razón. Por lo menos en algunos casos el Estado había estimulado de hecho un cambio estructural notable, allanando el camino para poder confiar en mayor medida en la producción industrial nacional. También se había modificado la definición prevaleciente del cambio estructural. Como destaca Stallings (1992), el giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del '70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse una vez más a las restricciones impuestas por el ambiente internacional; de ahí que el cambio estructural fuera definido primordialmente en términos del "ajuste estructural".

Las modificaciones concretas en los planes de desarrollo y la evaluación negativa del desempeño del pasado se aunaron con los cambios sobrevenidos en el clima ideológico e intelectual llevando a primer plano del debate sobre el desarrollo la cuestión de si el Estado debía siquiera tratar de ser un agente económico activo. Volvieron a cobrar prominencia las teorías

minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías apuntaladas por un impresionante aparato analítico “neoutilitarista”. Por otra parte, las teorías neoutilitaristas del Estado se amoldaban bien a las recetas económicas ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. A mediados de los ‘80 era difícil resistirse a esta combinación.

Como sucede con la mayoría de las corrientes políticas y modas intelectuales, el surgimiento de la ortodoxia neoutilitarista tuvo limitaciones inherentes (cf. Kahler, 1990). Los problemas provocados por la implementación de los programas de ajuste estructural y las nuevas dudas acerca si éstos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado. Hacia fines de la década del ‘80 comenzó a cristalizar una “tercera ola” de ideas al respecto.

Para empezar, analistas como Kahler puntualizaron que las recetas ortodoxas, pese a su desdén por la sensatez de los políticos, contenían la paradójica expectativa de que el Estado (la raíz del problema) sería de algún modo capaz de convertirse en el agente iniciador e instrumentador de los programas de ajuste (o sea, sería la solución). Esta expectativa no carecía por completo de realismo empírico. Como han señalado Waterbury (1992) y otros autores, en la medida en que se acometieron realmente la liberalización, las Privatizaciones y otras medidas asociadas al ajuste estructural, las elites estatales cumplieron un papel de vanguardia en la puesta en marcha de esas medidas. Sin embargo, esto era incompatible con la conducta de apropiación de rentas públicas (*rent-seeking behavior*) prevista por la teoría neoutilitarista del Estado.

Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea que apunte a dejar que los precios “alcancen su nivel correcto” o al establecimiento de una industria nacional, requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos; y como argumentó persuasivamente Samuel Huntington en la pasada generación, dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada. A fines de la década del ‘80, incluso los antiguos bastiones de la ortodoxia, como el Banco Mundial, contemplaban la posibilidad de que los problemas de sus clientes pudiesen derivar, no sólo de la adopción de medidas equivocadas, sino de deficiencias institucionales a ser corregidas únicamente en el largo plazo². La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción.

Una característica de la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz. Las expectativas optimistas poco realistas sobre el Estado como instrumento del desarrollo, que signaron a la primera ola, fueron exorcizadas, pero también lo fueron las concepciones utópicas según las cuales el Estado debería limitarse a realizar un suerter de patrullaje social con vistas a la prevención de las violaciones cometidas contra los derechos de propiedad. Entre los autores que se ocuparon de los problemas del ajuste, Callaghy

(1989: 117, 131-32) es un buen ejemplo de esta tercera ola. En su análisis, parte de la premisa de que la capacidad para abordar determinados problemas, como la estabilización y el ajuste, procede de ciertas características generales difusas del aparato estatal y su vínculo con las estructuras sociales circundantes, y de que éstas, a su vez, son consecuencia de procesos de cambio institucional de largo plazo.

El análisis que haremos a continuación intenta ser una contribución a esta tercera ola. Su base empírica no es el examen de la relación entre la capacidad del Estado y la instrumentación exitosa de programas de ajuste estructural. En lugar de ello procura examinar el papel del Estado en los planes de desarrollo previos (la transformación industrial) y trata de suministrar un cuadro analítico de las características institucionales que diferenciaron a los Estados que lograron mayor éxito en esta tarea respecto de los que no lo lograron.

No debe suponerse que la estrategia de dar un paso atrás para considerar los anteriores patrones de transformación industrial equivale a afirmar que la definición de las instituciones estatales eficaces es la misma en todos los planes de acción económica. Algunas características institucionales que favorecieron el crecimiento de la industria nacional quizá puedan ser disfuncionales para alcanzar la estabilización y el ajuste. De todas maneras, existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste. Los países africanos que no consiguieron crear una industria nacional tampoco consiguieron garantizar el crecimiento con un programa de ajuste estructural. Los países del Este asiático que más éxito tuvieron en la instrumentación de programas de transformación industrial fueron asimismo los más exitosos en cuanto a su modo de abordar los problemas del ajuste. Los países latinoamericanos ocupan un lugar intermedio en lo que atañe a su desempeño en ambos campos. Apremiar esta correlación elemental no significa en modo alguno demostrar que existen importantes rasgos institucionales que facilitan ambas tareas, pero sí sugiere que la comprensión de la transformación industrial puede contribuir eventualmente al análisis del papel del Estado en un ajuste exitoso.

Esta correlación elemental del desempeño del Estado en distintas tareas indica también que las concepciones neoutilitaristas, según las cuales los requisitos institucionales para poner en práctica las recetas económicas ortodoxas son contrarios a los que demanda el fomento de la industria nacional, son cuestionables. Si a este respecto un mejor fundamento teórico se considera necesario, podría ser útil repasar las perspectivas institucionalistas clásicas de Weber, Gerschenkron, Hirschman y otros, en lugar de confiar únicamente en el "nuevo institucionalismo".

Aquí emprenderemos tanto una reconsideración conceptual como un análisis histórico comparativo. En primer lugar, examinaré algunas incongruencias de la concepción neoutilitarista del Estado. Luego pasaré revista a algunas ideas provenientes de la literatura clásica del institucionalismo comparativo, en busca de indicios que pudieran ayudarnos a construir un análisis de las estructuras estatales eficaces. La mayor parte de este artículo consiste en un análisis comparativo inductivo de los Estados que tuvieron cierto éxito, centrado no en la estabilización y el ajuste de la década del '80, sino más bien en los empeños por promover la transformación industrial en la posguerra. Para ello se examinan varios casos. Se toma al Zaire bajo el

gobierno de Mobutu como ejemplo de un “Estado predatorio” casi puro, y se analizan las características del Estado desarrollista a través de tres países del Este asiático: Japón, Taiwán y Corea. Estos ejemplos son luego comparados con dos Estados que alcanzaron un éxito considerable en ciertos sectores y periodos, pero no supieron mantener un desarrollo consistente: Brasil y la India. Finalmente, procuraré extraer algunas enseñanzas de este análisis comparativo y haré ciertas especulaciones acerca de su importancia para los problemas de la estabilización y el ajuste.

Perspectivas sobre el Estado

La antipatía hacia el Estado como institución tiene muchas raíces, como lo sabe bien cualquiera que alguna vez haya tenido que esperar interminablemente el otorgamiento de una licencia de un organismo burocrático o se haya visto obligado a tratar con un empleado público intransigente. De estas antipatías, así como de las pruebas notorias de desempeño deficiente, se nutrieron los ataques al Estado durante la segunda ola, en cuya génesis también cumplió un rol importante la evolución de las perspectivas teóricas sobre aquél.

Incluso las teorías del desarrollo que privilegian al mercado como institución siempre han reconocido que “la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico” (North, 1981: 20), pero el Estado esencial era un Estado mínimo, “limitado en gran medida, si no íntegramente, a proteger a las personas y sus derechos y propiedades individuales, y a la aplicación de los contratos privados negociados en forma voluntaria” (Buchanan et al., 1980: 9). En su variante neoclásica mínima, se consideraba al Estado una “caja negra” exógena cuyo funcionamiento interno no era un tema propio del análisis económico. Sin embargo, los teóricos neoutilitaristas de la economía política estaban convencidos de que las consecuencias económicas negativas de la acción del Estado eran harto importantes como para dejar cerrada esa caja negra, para poner al descubierto su modo de operar aplicaron al análisis del Estado “los instrumentos corrientes de la optimización individual”³.

La esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren, para sobrevivir, partidarios políticos, y éstos, a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros potenciales ocupantes del Estado. Quienes desempeñan cargos públicos pueden distribuir directamente los recursos con que cuentan entre sus partidarios a través de subsidios, préstamos, empleos, contrataciones o provisión de servicios, o bien apelar a su autoridad para crear rentas públicas destinadas a grupos favorecidos, limitando la capacidad de maniobra de las fuerzas del mercado. Entre las maneras de generar estas rentas se hallan el racionamiento de divisas, las restricciones impuestas al ingreso en el mercado mediante las licencias otorgadas a los productores, y la fijación de aranceles o limitaciones cuantitativas a las importaciones. Los funcionarios pueden asimismo quedarse con una parte de esas rentas para sí. De hecho, se adopta la hipótesis de que “la competencia para ocupar cargos públicos es, en parte, una competencia por las rentas” (Krueger, 1974: 293). Como esta “búsqueda de ganancias directamente improductivas” genera utilidades considerables, se torna menos atractiva la inversión en las actividades productivas en la economía en su conjunto; por lo tanto, disminuyen la eficiencia y el dinamismo.

A fin de eludir los efectos nocivos de la acción del Estado éste debería reducir su jurisdicción al mínimo, reemplazando donde sea posible el control burocrático por los mecanismos del mercado. Si bien la gama de funciones estatales que se juzgan susceptibles de pasar a la esfera del mercado varía, hay autores que llegan a especular con la posibilidad de utilizar “premios” y otros incentivos para instar a los “privatistas” y a otros ciudadanos particulares a solventar, al menos parcialmente, los gastos nacionales de defensa (Auster y Silver, 1979: 102).

Sería necio negar que la concepción neoutilitarista ha captado un aspecto significativo del funcionamiento de la mayoría de los Estados y tal vez el aspecto predominante en algunos de ellos. La apropiación de las rentas públicas [*rent-seeking*], conceptualizada de un modo más primitivo como corrupción, siempre ha sido una faceta consabida de la manera de operar de los aparatos estatales del Tercer Mundo. Algunos de éstos consumen el excedente que extraen, alientan a los agentes privados a pasar de las actividades productivas al *rent-seeking* improductivo y no proporcionan bienes colectivos. La consideración que tienen por sus respectivas sociedades no es mayor que la de un predador por su presa, y puede denominárselos legítimamente Estados “predatorios”⁴.

La concepción neoutilitarista podría ser vista como un avance respecto de la visión neoclásica tradicional del Estado como árbitro neutral, dado que reintroduce la política. De hecho, la premisa de que las medidas oficiales “reflejan los intereses creados existentes en la sociedad” retoma en parte algunas de las ideas de Marx sobre los sesgos que rigen la política estatal (Colander, 1984: 2). Como explicación de una de las pautas del comportamiento de los funcionarios, que puede o no predominar en determinado aparato estatal, el pensamiento neoutilitarista constituye un aporte útil; pero como teoría suprema monocausal aplicable a los Estados en general, tal como llega a serlo en manos de sus más devotos adherentes, el modelo neoutilitarista es controvertible.

Para empezar, es difícil entender por qué, si los funcionarios públicos están preocupados ante todo por obtener rentas individuales, no actuarían todos ellos en forma “*freelance*”. La lógica neoutilitarista no nos esclarece mucho acerca del motivo por el cual los funcionarios querrían trabajar en conjunto, como una entidad colectiva. Si postulamos que de alguna manera el Estado resuelve su problema de acción colectiva, no hay razón, dentro de la lógica neoutilitarista, para que quienes monopolizan la violencia se contenten con ser meros vigilantes, y en cambio hay todas las razones posibles para que procuren ampliar los refugios de obtención de rentas públicas [*Rental havens*]. En suma, la adhesión estricta a la lógica neoutilitarista torna difícil explicar la existencia misma del Estado, y convierte al Estado vigilante casi en una imposibilidad teórica⁵.

Al mismo tiempo, el supuesto neoutilitarista de que las relaciones de cambio son naturales, o sea, epistemológicamente anteriores a otras clases de relaciones sociales, no está avalado por la evidencia empírica. Estudios minuciosos de los procesos reales de intercambio (en oposición a los resúmenes analíticos de sus resultados) comprueban que los mercados sólo operan bien cuando están apoyados por otro tipo de redes sociales (Granovetter, 1985). Un sistema eficaz de relaciones de propiedad no es suficiente. El buen funcionamiento del intercambio exige un medio más denso y profundamente desarrollado, que es el de la confianza mutua y los entendimientos culturalmente compartidos, que Durkheim resumió bajo el rótulo, engañosamente simple, de “los elementos no contractuales del contrato”.

Para bien o para mal, los mercados están siempre inextricablemente integrados en una matriz que incluye pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes. En ciertos casos, las relaciones de cambio pueden generarse en una interacción informal; en otros, las organizaciones jerárquicas formales pueden “interiorizar” dichas relaciones (cf. Williamson, 1975). Si a fin de poder operar los mercados deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales, entonces los intentos neoutilitaristas de liberar al mercado del Estado tal vez terminen destruyendo los puntales institucionales que permiten el intercambio. Esta era, desde luego, la postura de la tradición clásica de los estudiosos del institucionalismo comparado, quienes destacaban la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, sobre todo para promover una transformación industrial.

Dentro de esta tradición, siempre se vio con ojos críticos la afirmación de que el intercambio es una actividad natural, que sólo exige un mínimo de sustento institucional. Hace cuarenta años, Polanyi (1957: 140) argumentaba: “El camino que lleva al libre mercado fue construido y mantenido gracias a un enorme aumento del intervencionismo controlado, centralmente organizado y permanente”. Según Polanyi, desde el comienzo la vida del mercado quedó entrelazada no sólo con otros tipos de lazos sociales, sino además con las formas y políticas fijadas por el Estado.

En su examen de las sociedades de mercado consolidadas, Weber llevó aun más lejos esta línea de pensamiento, aduciendo que el funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que sólo puede proporcionar un moderno Estado burocrático. “El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro”, escribió (Weber, 1968: 1395, n. 14). Esta premisa de la existencia de una relación íntima entre ambos se basaba, desde luego, en una concepción del aparato estatal burocrático que era la imagen opuesta de la neoutilitarista. Los burócratas de Weber sólo se preocupaban por cumplir con sus tareas y contribuir a alcanzar los objetivos del aparato en su conjunto. El uso de las prerrogativas del cargo para maximizar los intereses particulares era, según él, un rasgo de formas preburocráticas anteriores.

Weber pensaba que el Estado les era útil a quienes operaban en los mercados precisamente porque el proceder de los funcionarios obedecía a una lógica muy distinta que la del intercambio utilitario. La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos viesan en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal. La coherencia corporativa exige que los funcionarios individuales estén aislados, en alguna medida, de las demandas de la sociedad circundante. Este aislamiento, a su vez, se refuerza confiriendo a los burócratas un *status* distintivo y recompensador. Para la eficacia burocrática también era decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo. En síntesis, según Weber la construcción de un sólido marco de autoridad era un requisito indispensable para el funcionamiento de los mercados.

Observadores posteriores ampliaron la visión de Weber sobre el rol del Estado. La capacidad de instrumentar las reglas en forma previsible es necesaria pero no suficiente. La obra de Gerschenkron sobre el desarrollo tardío complementa a la de Weber, al centrarse en el aporte

concreto del aparato estatal para superar la disyuntiva creada por la escala de la actividad económica requerida para el desarrollo y el alcance efectivo de las redes sociales existentes (Gerschenkron, 1962). Los países de industrialización tardía que enfrentaron tecnologías productivas cuyos requerimientos en materia de capital excedían lo que eran capaces de reunir los mercados privados se vieron forzados a confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos necesarios. En lugar de brindar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, el Estado era ahora el organizador activo de un aspecto vital del mercado. La argumentación de Gerschenkron plantea además otro problema: el de la asunción de riesgos. El eje de las dificultades de los países de desarrollo tardío es que en ellas no existen instituciones que permitan distribuir los riesgos importantes en una amplia red de dueños de capital, y los capitalistas individuales no pueden ni quieren asumírselos. En tales circunstancias, el Estado debe actuar como empresario sustituto.

Hirschman retoma con mucho más detalle este énfasis en el papel empresarial del Estado como elemento faltante para el desarrollo. Basándose en sus observaciones sobre los países de desarrollo “muy tardío” del Tercer Mundo en el siglo XX, Hirschman sostiene que el capital -en el sentido de un excedente potencialmente invertible- no es el principal ingrediente faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas, o en las palabras de Hirschman, “la percepción de las oportunidades de inversión y su transformación en inversiones reales”. Si la clave, como él afirma, está en “inducir las decisiones de maximización”, el rol del Estado implica un alto grado de sensibilidad ante el capital privado (Hirschman: 44). El Estado debe ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir, y al mismo tiempo debe estar en condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión.

Los Estados que logran éxito en las tareas esbozadas por Gerschenkron y Hirschman, así como en las establecidas por Weber, pueden llamarse legítimamente “desarrollistas”⁶. Ellos extraen excedentes pero también ofrecen bienes colectivos. Fomentan perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentando los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuyendo los riesgos propios de tales inversiones. Es posible que no sean inmunes a la apropiación de las rentas públicas o al uso de una parte del excedente social en beneficio de los funcionarios y sus amistades, y no de la ciudadanía en su conjunto, pero en general las consecuencias de sus actos promueven el ajuste económico y la transformación estructural en lugar de impedirlos.

La existencia de Estados desarrollistas es ampliamente reconocida. De hecho, según algunos ellos fueron el elemento esencial del desarrollo “tardío” o “muy tardío”. White y Wade, por ejemplo, afirman que “el fenómeno de un ‘desarrollo tardío’ exitoso [...] debe entenderse [...] como un proceso en el cual los Estados desempeñaron un papel estratégico en el dominio de las fuerzas del mercado interno e internacional y en su sujeción al interés económico nacional” (White y Wade: 1). No obstante, la identificación de los rasgos estructurales que permiten a estos Estados ser desarrollistas es más controvertida.

En la concepción gerschenkroniana/hirschmaniana la relación entre la capacidad del Estado y el aislamiento (o “autonomía”) es más ambigua que en la perspectiva de Weber o, incluso, en una visión neomarxista⁷. Para que un Estado aislado sea eficaz, deben resultar evidentes la

naturaleza del proyecto de acumulación y los medios de instrumentarlo. En un plan de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la forma de dicho proyecto de acumulación debe descubrirse, casi inventarse, y su puesta en marcha exige establecer estrechas conexiones con el capital privado. Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado⁸.

Cualesquiera que sean los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, las argumentaciones en favor de su papel central se aplican sobre todo a aquellas situaciones en las que la transformación estructural está a la orden del día. La industrialización (eje de los estudios de caso que a continuación presentaremos) es el ejemplo clásico de este tipo de transformación, pero también el ajuste estructural requiere algo más que un cambio gradual. El contraste entre el Estado predatorio y el Estado desarrollista cobra mayor relieve cuando se planea una transformación. Como señala Callaghy, la existencia potencial de un rol positivo del Estado no genera la necesidad lógica de que se concrete ese potencial. Hay sociedades y economías que “necesitan” Estados desarrollistas pero que no los alcanzan necesariamente, como demuestra bien a las claras el caso del Zaire.

Un ejemplo de predación: Zaire

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko tomó el poder en Zaire en 1965, él y un pequeño círculo de allegados que controlan el aparato del Estado hicieron una gran fortuna a partir de los ingresos generados por las exportaciones de la gran riqueza minera del país. En los veinticinco años subsiguientes, el PBI per cápita disminuyó a una tasa anual del 2 %, llevando poco a poco al Zaire hacia el extremo inferior de la escala jerárquica de las naciones del mundo y dejando a su población en una miseria igual o mayor que la que padeció bajo el colonialismo belga (World Bank, 1991: 204). En resumen, Zaire es un ejemplo, propio de un libro de texto, de un Estado predatorio en el cual el afán de la clase política por apropiarse de las rentas públicas convirtió a la sociedad en su víctima.

Siguiendo a Weber, Callaghy enfatiza las características patrimonialistas del Estado zaireño, encontrando en él esa mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad que según Weber había retrasado el desarrollo capitalista (Callaghy, 1984). En consonancia con el modelo patrimonialista, el control del aparato del Estado está en manos de un pequeño grupo de individuos que mantienen estrechas conexiones entre sí. En el pináculo del poder se encuentra la “camarilla presidencial”, compuesta por “unos cincuenta de los más confiables parientes del presidente, que ocupan los cargos más claves y lucrativos, como los del presidente del Consejo Judicial, la policía secreta, el Ministerio del Interior, la Oficina de la Presidencia, etcétera” (Gould, 1979: 93). Inmediatamente después está la “cofradía presidencial”, un conjunto de personas que no son familiares del presidente pero cuyos puestos dependen de sus lazos personales con éste, con su camarilla y entre sí.

Uno de los aspectos más irónicos y llamativos del Estado zaireño es el grado en que las relaciones de mercado dominan el comportamiento administrativo -nuevamente, esto es casi una caricatura de la imagen neoutilitarista sobre el probable funcionamiento de las burocracias generadoras de rentas personales-. Un arzobispo zaireño lo describió así:

¿Por qué en nuestros tribunales la gente sólo hace prevalecer sus derechos cuando puede pagar generosamente a los jueces? ¿Por qué los prisioneros viven olvidados en sus cárceles? Porque no tienen a nadie que pague al juez que maneja sus expedientes. ¿Por qué en los organismos oficiales, por ejemplo en los servicios públicos, se le hace a la gente volver un día tras otro para obtener lo que solicitan? Si no le pagan al empleado, no serán atendidos. (Citado en Callaghy, 1984: 420.)

El propio presidente Mobutu caracterizó el sistema más o menos del mismo modo, al decir: “Todo está en venta, todo se compra en nuestro país. Y en este tráfico, tener una tajada de poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en una adquisición ilícita de dinero u otros bienes” (Young, 1978: 172).

A primera vista, el predominio de una ética cabal de mercado podría parecer incompatible con lo que Callaghy (1984) denomina “uno de los primeros Estados absolutistas modernos”, pero en rigor es muy coherente. El personalismo y el pillaje predominantes en la cúspide anulan toda posibilidad de una conducta sometida a normas en los niveles inferiores de la burocracia. Por otra parte, la mercadización del aparato estatal torna casi imposible el surgimiento de una burguesía orientada a la inversión productiva a largo plazo, al socavar la predecibilidad de la acción del Estado.

La propia persistencia del régimen podría tomarse como prueba de que Mobutu se las ha ingeniado al menos para edificar un aparato represivo con la mínima coherencia necesaria como para excluir a todo posible competidor, pero no resulta claro que suceda ni siquiera esto. Como dice tajantemente Gould: “La burguesía burocrática debe su existencia al apoyo extranjero que recibió y recibe continuamente” (1979: 93). La ayuda brindada por el Banco Mundial, así como por ciertas naciones occidentales, ha cumplido en ello un papel importante, pero el *sine qua non* de la permanencia de Mobutu en el poder ha sido la intervención de tropas francesas y belgas en los momentos críticos, como ocurrió en Shaba en 1978 (Hull, 1979). Así pues, Mobutu apenas representa una débil prueba del grado en que puede permitirse que prevalezca la apropiación de rentas públicas sin minar incluso el aparato represivo indispensable para la supervivencia del régimen⁹.

Zaire corrobora con claridad que no es la burocracia lo que impide el desarrollo, sino la *ausencia* de un aparato burocrático coherente. El Estado zaireño “cleptopatrimonialista” es una amalgama de personalismo con un aparato administrativo netamente mercadizado¹⁰. Es precisamente el tipo de Estado dominado por el intercambio que postulan y al que temen los neoutilitaristas, pero lo que genera no es sólo una flagrante apropiación de las rentas públicas e incentivos distorsionados. La debilidad presente en el núcleo del sistema económico-político socava la predecibilidad de las medidas oficiales necesarias para la inversión privada. Además, el Estado no provee siquiera los medios más elementales para el funcionamiento de una economía moderna: vigencia previsible de los contratos, suministro y mantenimiento de la infraestructura, inversión pública en salud y educación.

Zaire plantea también ciertos problemas a las concepciones convencionales sobre la importancia de la autonomía estatal para formular estrategias de ajuste y crecimiento que sean coherentes. Por un lado, dado que el Estado, como entidad corporativa, es incapaz de establecer metas coherentes y de instrumentarlas, y dado que las decisiones de política económica están “en venta” para las élites privadas, podría decirse que el Estado carece totalmente de autonomía. Esta falta de autonomía es lo que favorece una generalizada apropiación de las rentas públicas. Sin embargo, al mismo tiempo el Estado zaireño se halla notablemente libre de constricciones sociales. Es autónomo, en el sentido de que no deriva sus objetivos del agregado de los intereses sociales. Esta autonomía no aumenta su capacidad de perseguir metas propias, sino que más bien suprime el control social crítico que podría ejercerse sobre la arbitrariedad del régimen. El caso de Zaire sugiere que es preciso repensar la relación entre la capacidad y la autonomía. Esto se torna aun más evidente si se vuelve la mirada hacia los Estados desarrollistas del Este asiático.

Estados desarrollistas

Si Estados como el de Mobutu constituían una demostración práctica de las perversiones previstas por las concepciones neoutilitaristas, en los antípodas un conjunto diferente de naciones estaban trazando una historia que confirmaba las expectativas institucionalistas. Hacia fines de la década del '70, el éxito económico de los más importantes países de industrialización reciente (NIC) del Este asiático, Corea y Taiwán, era interpretado cada vez más como una consecuencia de la activa participación del Estado (Amsden, 1979), incluso por observadores de inclinaciones neoclásicas (p. ej., Jones e II, 1980). Los casos del Este de Asia no sólo son importantes para comprender el papel del Estado en el desarrollo, en general, sino además porque sugieren que los sustentos institucionales de los planes previos de transformación industrial de una nación no son irrelevantes para la ejecución exitosa de un plan de ajuste. Después de todo, estos países son ejemplos paradigmáticos tanto de una veloz industrialización nacional como de un eficaz ajuste a los cambiantes mercados internacionales.

El modelo japonés

En busca de bases institucionales para cimentar una veloz industrialización, los NIC del Este asiático se apoyaron en el modelo de Estado activo que tenían en la región: Japón. Los análisis del caso japonés brindan un buen punto de partida para comprender al Estado desarrollista. La descripción que ha hecho Chalmers Johnson de la época de oro del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) ofrece uno de los mejores cuadros que poseemos sobre el Estado desarrollista en acción (Johnson, 1982). Es particularmente fascinante, pues guarda una nítida correspondencia con lo que podría ser en la práctica una bien elaborada implementación de las ideas de Gerschenkron y de Hirschman.

En los años posteriores a la segunda Guerra Mundial, cuando escaseaba el capital, el Estado japonés actuó como sustituto de los mercados de capital pobremente desarrollados, al par que inducía a tomar decisiones de inversión transformadoras. Varias instituciones oficiales, desde el sistema de ahorro postal hasta el Banco Japonés de Desarrollo, cumplieron un rol decisivo

en la obtención del indispensable capital de inversión para la industria. A su vez, el papel central del Estado en el suministro de nuevos capitales permitió que el MITI adquiriese una función básica en la política industrial. Dado que era él el encargado de aprobar los préstamos para inversión del Banco de Desarrollo, las adjudicaciones de divisas con fines industriales y de licencias para importar tecnología extranjera, de establecer concesiones impositivas y de articular los “cárteles de orientación administrativa” con el fin de regular la competencia intraindustrial, el MITI se hallaba en una excelente posición para “inducir la toma de decisiones maximizadoras”¹¹.

Johnson ha dicho que el MITI constituyó “sin duda la mayor concentración de talentos de Japón”; algunos considerarán este juicio exagerado, pero pocos podrán negar que hasta una fecha reciente, “los organismos oficiales atraían a los más talentosos graduados de las mejores universidades, y los cargos de alto nivel de estos ministerios han sido y siguen siendo los más prestigiosos del país”¹².

Por lo tanto, el Estado desarrollista japonés presenta a todas luces un aspecto weberiano. Sus funcionarios gozan del particular *status* que según Weber era esencial para una auténtica burocracia. Siguen una larga carrera en la administración pública, obrando en general de acuerdo con reglas y normas establecidas. Estas características varían un poco según los distintos organismos, pero los menos burocráticos y más clientelistas, como el Ministerio de Agricultura, suelen considerarse como “reductos de una ineficiencia notoria” (Okimoto, 1989, pág. 4). Si Japón confirma los pronunciamientos de Weber en torno de la necesidad de una burocracia meritatoria y coherente, también señala la necesidad de dejar atrás tales recetas. Todas las descripciones del Estado japonés destacan lo indispensable que son las redes informales, externas e internas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas, sobre todo los *gakubatsu* o vínculos entre ex condiscípulos de las prestigiosas universidades donde se reclutan los funcionarios, son decisivas para la coherencia de la burocracia¹³. Estas redes informales le brindan la identidad corporativa que, por sí sola, la meritocracia no podría darle. El hecho de que la competencia formal, más que los lazos clientelistas o las lealtades tradicionales, sea el principal requisito para ingresar a la red vuelve mucho más probable que el desempeño efectivo sea un atributo valorado por los leales integrantes de los diversos *batsu*. El resultado es una suerte de “weberianismo reforzado”, en el que los “elementos no burocráticos de la burocracia” refuerzan la estructura organizativa formal, más o menos del mismo modo en que los “elementos no contractuales de los contratos” de Durkheim refuerzan el mercado (Rueschemeyer y Evans, 1985).

Más importantes aun son las redes externas que conectan el sector público con el privado. Como dice Chie Nakane, “la red administrativa está entretejida más minuciosamente, quizá, en la sociedad japonesa que en ninguna otra del mundo” (citado en Okimoto, 1989: 170). La política industrial de Japón depende básicamente de los lazos que unen al MITI con los principales industriales¹⁴. Estos vínculos entre la burocracia y los detentadores del poder privado son reforzados por el generalizado papel de los ex condiscípulos integrantes del MITI, quienes a través del *amakudari* (el “descenso del cielo” o jubilación temprana) terminan ocupando posiciones claves no sólo en las empresas sino también en las asociaciones industriales y entidades semificiales que conforman “el laberinto de organizaciones intermedias y de redes informales de las políticas públicas, donde tiene lugar gran parte del desgastante trabajo del logro de un consenso” (ibíd: 155).

El carácter central de los lazos externos ha llevado a algunos a afirmar que la eficacia del Estado japonés no deriva “de su capacidad intrínseca, sino de la complejidad y estabilidad de las interacciones que lo ligan a los actores del mercado” (Samuels: 262). Esta perspectiva es un complemento necesario a descripciones como la de Johnson, pero podría sugerir que las redes externas y la coherencia corporativa interna son explicaciones alternativas y opuestas. En lugar de ello, debe verse en la coherencia interna de la burocracia un requisito esencial para la participación eficaz del Estado en las redes externas. Si el MITI no fuese una entidad cohesiva y excepcionalmente idónea, no podría intervenir como lo hace en las redes externas. Si no fuese autónomo, en el sentido de ser capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos y de confiar en que quienes deben llevarlos a la práctica consideren dicha tarea como algo importante para su carrera, tendría poco que ofrecer al sector privado. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que entraña el capital privado, ayudando a los capitalistas en su conjunto para que alcancen soluciones que de otro modo serían difíciles de obtener, aun dentro del muy bien organizado sistema industrial japonés.

Esta autonomía enraizada* es la contrapartida de la incoherente dominación absolutista del Estado predatorio y constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación contradictoria depende, por supuesto, del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta, como lo ilustra la comparación de Japón con los NICs del Este asiático.

Corea y Taiwán

En Corea y Taiwán, el Estado presenta una estructura diferente, lo cual se vincula con la diversidad de sus bases sociales de apoyo, sus pautas de organización industrial y sus estrategias de política económica (Tun-jen Cheng, 1987). De todas maneras, los dos países tienen en común ciertos rasgos decisivos. En ambos, las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea. Si bien en estos dos NICs del Este asiático el Estado parece ser más autónomo que en Japón, ambos ponen de manifiesto elementos de autonomía enraizada semejantes a los que tanto influyeron en el éxito de Japón.

Al comparar la burocracia coreana con la de México, Kim Byung Kook (1987: 101-02) ha señalado que mientras que en este último país aún no se ha institucionalizado un sistema de reclutamiento de funcionarios basado en exámenes de ingreso, este tipo de exámenes meritocráticos fueron aplicados en el Estado coreano desde el año 788 d.C., durante más de un milenio. A pesar de que la historia política de Corea en el siglo XX fue caótica, su burocracia pudo reclutar a sus miembros entre los egresados más talentosos de las mejores universidades. Los datos sobre la selectividad de los Exámenes para Altos Funcionarios Públicos de Corea son casi idénticos a los que presenta Johnson para Japón. A pesar de que entre 1949 y 1980 se multiplicó siete veces la cantidad anual de ingresos a la función pública, sólo fueron aceptados el 2 % de los concursantes (ibíd: 101).

Estas pautas similares de reclutamiento fueron acompañadas de la inculcación de una particular cultura corporativa. En su análisis de la Junta de Planificación Económica, por ejemplo, Choi destaca la presencia de la misma confianza mutua y espíritu de cuerpo que según Jonnson caracteriza al MITI (Choi Byung Sun, 1987). Por último, como en Japón, el reclutamiento meritocrático a través de las universidades de más prestigio y la existencia de un fuerte *ethos* organizativo han generado en Corea la posibilidad de establecer redes interpersonales solidarias dentro de la burocracia, como en el *batsu*. En su investigación sobre los candidatos que aprobaron el examen para la función pública en 1972, Kim comprobó que el 55 % eran graduados de la Universidad Nacional de Seúl, y que el 40 % de ellos habían obtenido sus títulos secundarios en destacados colegios de esa misma ciudad (Kim Byung Kook: 101).

Aunque la burocracia coreana parece un arquetipo, la experiencia de Corea muestra también que no basta con tener una tradición burocrática. En la década del '50, bajo el gobierno de Rhee Syngman, el examen para la función pública fue dejado de lado en gran medida: sólo el 4 % de los que ingresaron a cargos de jerarquía lo hicieron a través de dicha prueba. Tampoco los altos funcionarios ascendían por vía del proceso común de promoción interna, sino que los puestos principales eran llenados fundamentalmente mediante "designaciones especiales" de corte político (ibíd.: 101-02).

Por supuesto, los nombramientos y promociones burocráticos del régimen de Rhee eran coherentes con las características de éste. Pese a que hubo cierta industrialización por sustitución de importaciones, fue más bien predatorio que desarrollista. De hecho, la masiva asistencia económica de Estados Unidos contribuyó a financiar un alto grado de corrupción oficial. La dependencia de Rhee de las donaciones del sector privado para financiar su dominio político lo sometió a lazos clientelistas con los empresarios, y no es de sorprender que "la apropiación de las rentas públicas fuese flagrante y sistemática" (Tunjen Cheng, 1987: 200).

Sin una profunda y muy elaborada tradición burocrática, no habrían sido posibles ni la reconstrucción de la función pública que emprendió el régimen de Park ni su reorganización de los sectores del gobierno a cargo de la política económica. Sin alguna otra base adicional poderosa para crear cohesión en los cargos más altos del Estado, esa tradición burocrática habría carecido de eficacia. Y sin ambas, habría resultado una tarea vana transformar la relación del Estado con el capital privado.

El Estado pudo "recobrar su autonomía" gracias a la ascensión al poder de un grupo de fuertes convicciones ideológicas y estrechos lazos personales y organizativos con aquél (ibíd.: 203). Los oficiales jóvenes que participaron en el golpe de Park Chung Hee tenían en común sus creencias reformistas y sus íntimos vínculos personales, tanto por su experiencia en el servicio como por su pertenencia a redes tipo *batsu* originadas en la academia militar¹⁵. Aunque la superposición de esta nueva clase de solidaridad organizacional a veces minó a la burocracia civil, por cuanto se nombró a militares para los puestos claves, en general los hombres de armas utilizaron la influencia que les daba su propia solidaridad corporativa para fortalecer y disciplinar a la burocracia. Durante el régimen de Park se quintuplicó la proporción de cargos de alto nivel llenados con los que aprobaban el Examen para Altos Funcionarios, y la promoción interna pasó a ser el medio principal de designación de altos funcionarios, con excepción

de los puestos de más jerarquía, que se cubrían con nombramientos políticos (Kim Byung Kook, 1987: 101-08).

Uno de los rasgos de la revitalización de la burocracia fue la posición comparativamente privilegiada que tuvo un organismo piloto, el Consejo de Planificación Económica (CPE). Encabezado por un viceprimer ministro, el CPE fue destinado por Park a constituir un “superorganismo” del área económica (Ibíd: 115). Sus facultades para coordinar la política económica mediante el control del proceso presupuestario se vieron realizadas por mecanismos como el Comité de Consulta de los Ministros de Economía y por el hecho de que sus directivos eran a menudo promovidos a puestos de conducción en otros ministerios¹⁶. Como en el caso de Japón, la existencia de un organismo piloto de esta índole no implica que las políticas sean incuestionadas en el resto de la burocracia. El CPE y el Ministerio de Comercio e Industria (MCI) suelen discrepar en lo tocante a la política industrial¹⁷, pero la presencia de un organismo cuyo liderazgo en la esfera económica es aceptado permite la concentración de pericia y talento, y otorga a la política económica una coherencia de la que carece en un aparato estatal no tan definidamente organizado.

Al asumir el poder el régimen de Park, su objetivo pareció ser más bien lograr un total dominio del capital privado, en lugar de aislarse de él. Se amenazó con iniciar causas judiciales y con realizar confiscaciones; dirigentes de la industria fueron obligados a marchar por las calles en señal de ignominia, como parásitos corruptos. Esto pronto se modificó, cuando Park advirtió que para alcanzar sus metas económicas precisaba contar con la capacidad empresarial y la pericia de los gerentes privados (Kim Eun Mee, 1987; Kim Myoung Soo, 1987). Con el tiempo, y sobre todo en la década del '70, los vínculos entre el régimen y los *chaebol* (conglomerados) más importantes se volvieron tan estrechos que algunos economistas que visitaron el país llegaron a la conclusión que llamar a Corea una “sociedad anónima” era “sin duda una manera más apropiada de describir la situación allí vigente” que llamar “sociedad anónima” a Japón (Mason et al., 1980, citado en Cumings, 1987: 73).

Al igual que en Japón, la relación simbiótica entre el Estado y los *chaebol* se fundaba en que aquél tenía acceso al capital en un medio en el que éste escaseaba¹⁸. Merced a su capacidad de asignar el capital, el Estado promovió la concentración del poder económico en manos de los *chaebol* y “orquestó agresivamente” sus actividades (Wade, 1990: 320). Al mismo tiempo, el régimen de Park dependía de los *chaebol* para realizar la transformación industrial, que era su proyecto primordial y la base de su legitimidad.

El carácter enraizado de la autonomía del Estado coreano con Park fue un proceso organizado desde arriba en una medida mayor de lo que lo era el prototipo japonés al carecer de asociaciones intermedias bien desarrolladas y estar centrado en un número mucho menor de empresas. El tamaño y la diversificación de los *chaebol* principales los tornaron relativamente “abarcadores” en términos sectoriales, de modo tal que el pequeño número de actores no limitó los alcances sectoriales del proyecto común de acumulación (cf. Olson, 1982). No obstante, en el Estado coreano no prevalecieron las mismas relaciones institucionales generalizadas con el sector privado que signaron el sistema del MITI, y nunca escapó totalmente al peligro de que los intereses particulares de las empresas produjeran una regresión en el sentido de la apropiación improductiva de las rentas públicas. Así, al menos, lo

percibían los tecnócratas radicalizados del CPE a comienzos de la década del '80, quienes pensaban que ya había llegado la hora de que el Estado comenzase a poner distancia respecto de las pretensiones de los grandes *chaebol* en materia de recursos (Haggard y Chung-in Moon, 1990).

Corea representa el caso límite en el cual la inserción del Estado puede restringirse a unos pocos vínculos con su entorno sin degenerar en la predación particularista. El riesgo opuesto, o sea, la existencia de lazos débiles con el capital privado, que amenazan la capacidad del Estado para obtener toda la información necesaria y para contar con el sector privado en su instrumentación eficaz, está representado por el segundo discípulo prominente del modelo japonés en esta región, Taiwán.

En Taiwán, al igual que en Corea, el Estado tuvo un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital hacia inversiones de riesgo, mejorando la idoneidad de las empresas privadas para insertarse en los mercados internacionales y asumiendo directamente funciones empresariales a través de las empresas públicas. También como en Corea, su capacidad para cumplir esta misión dependió en Taiwán de una burocracia weberiana clásica, reclutada sobre la base del mérito y reforzada en grado decisivo por formas organizativas extraburocráticas. Como en el caso del Estado coreano, el régimen del Kuomintang (en adelante KMT) se sustenta en la mezcla de una larga tradición con una transformación espectacular; pero las diferencias en la experiencia histórica de ambos países llevaron a muy distintas pautas de relación con el sector privado y, por ende, a una actitud empresarial muy diferente en el Estado. La transformación sufrida por el Estado al asumir el KMT en Taiwán es tan llamativa como la experimentada en Corea entre los gobiernos de Rhee y de Park. En el continente, el régimen del KMT había sido en gran medida predatorio, agobiado por la apropiación de las rentas públicas e incapaz de impedir que los intereses de los especuladores privados minaran los proyectos económicos oficiales. En la isla, el partido se reestructuró. Liberado de su antigua base de terratenientes, y favorecido por el hecho de que “la mayoría de los miembros más notoriamente corruptos y dañinos” de la élite capitalista no lo siguieron a Chiang Kai Shek a la isla (Gold, 1986: 59), el KMT pudo replantear totalmente sus vínculos con el capital privado. La que fuera una organización partidaria corrompida y en la que imperaban las luchas de facciones se transformó y llegó a asemejarse al Estado-partido leninista que aspiró a ser desde el comienzo (Tun-jen Cheng, 1987), proporcionando así a la burocracia una nueva fuente de cohesión y coherencia organizativas, más poderosa y estable de la que podría haberle brindado por sí sola la organización militar.

Dentro de este aparato estatal reforzado, el KMT reunió a una pequeña élite de organizaciones de política económica similares, en cuanto a su pericia y alcances, al MITI de Japón o al CPE de Corea¹⁹. Actualmente, el Consejo de Planificación y Desarrollo Económico (CPDE) es la encarnación de los conductores de la economía en el área de la planificación. No se trata de un organismo ejecutivo, sino que “en términos de lo que sucede en Japón, se encuentra a mitad de camino entre el MITI y la Agencia de Planificación Económica” (Wade, 1990: 198). La Oficina de Desarrollo Industrial (ODI) del Ministerio de Asuntos Económicos está integrada principalmente por ingenieros y técnicos, y asume un papel más directo en las políticas sectoriales. Estos dos organismos, como sus equivalentes de Corea y Japón, han atraído tradicionalmente a los funcionarios más talentosos y brillantes. El resto del personal tiende a estar cons-

tituido por miembros del KMT que a la vez son diplomados de la prestigiosa Universidad Nacional de Taiwán (ibíd., pág. 217).

Sin negar la transformación fundamental que sufrió el aparato del KMT, debe repararse en que, al igual que en Corea, la existencia de una antigua tradición burocrática ofreció al régimen los cimientos sobre los cuales pudo edificar. No sólo había en la cúspide una organización partidaria que brindaba cohesión política, sino además una burocracia económica con considerable experiencia gerencial. Por ejemplo, la Comisión de Recursos Nacionales (CRN), fundada en 1932, contaba con un personal de 12.000 miembros en 1944 y manejaba más de un centenar de empresas públicas cuyo capital representaba, en su conjunto, la mitad del capital integrado de todas las empresas chinas. Constituía, dentro del régimen continental, una isla de reclutamiento relativamente basado en el mérito, y sus ex integrantes llegaron a desempeñar un cometido significativo en el manejo de la política industrial de Taiwán²⁰.

La dura experiencia de ser perjudicados por los intereses particularistas de los especuladores del continente hizo que los líderes políticos del KMT, así como los ex miembros del CRN, abrigaran gran desconfianza hacia el capital privado y adhirieran seriamente a los elementos anticapitalistas de las proclamas ideológicas de Sun Yat Sen. Estas inclinaciones se vieron reforzadas en la práctica por el hecho de que en Taiwán el fortalecimiento de los capitalistas implicó que creciera el poder de una élite privada étnicamente diferenciada y políticamente hostil. No es de sorprender, entonces, que en lugar de transferir las propiedades japonesas al sector privado, como aconsejaban los asesores norteamericanos, el KMT retuviera su control, generando así uno de los sectores públicos de mayor envergadura en todo el mundo no comunista (Tun-jen Cheng, 1987: 107; Wade, 1990: 302). Lo que sí sorprende es que en Taiwán las empresas del Estado, en contraste con la norma de ineficiencia y el déficit financiero que a menudo se consideran inherentes al funcionamiento de tales empresas, fueran en su mayoría rentables y eficientes (cf. Waterbury, 1992).

Estas empresas fueron un factor decisivo del desarrollo industrial taiwanés. Amén del sector bancario, que era estatal (como en la Corea posterior a Rhee), ellas fueron las responsables de la mayor parte de la producción industrial en la década del '50²¹, y luego de una cierta merma en la de 1960, su participación volvió a aumentar en la del '70 (Wade, 1990: 97). Las empresas del Estado son importantes, sobre todo, en las industrias básicas e intermedias. La Acería China, por ejemplo, ha permitido a Taiwán competir en el mercado japonés con las empresas exportadoras de acero de la OCDE y superarlas (Bruce, 1983, citado en Wade, 1990: 99). Este sector no sólo ha hecho aportes empresariales directos, sino que ofrece además un medio apto para la capacitación de los directivos económicos del gobierno central²². Así pues, en Taiwán la política económica se genera a partir de “una poco comprendida pero aparentemente vigorosa red, que conecta las oficinas económicas del gobierno central con las empresas públicas [y] los bancos estatales” (Wade, 1990: 295).

Lo notable, al comparar Taiwán con Corea y Japón, es el grado de ausencia del sector privado taiwanés en las redes de formación de la política económica. Aun cuando la tendencia actual es “expandir e institucionalizar los aportes decisivos de los industriales, financistas y otros” (ibíd.: 293), el Estado del KMT y el capital privado (principalmente taiwanés) han man-

tenido relaciones históricas lo bastante distantes como para plantearse si el enraizamiento es, realmente, un componente indispensable del Estado desarrollista.

Sin duda, el Estado opera con eficacia en Taiwán pese a que los lazos de su red pública-privada son menos densos que en las versiones coreana o japonesa del Estado desarrollista. No obstante, no hay que exagerar su falta de inserción, no se encuentra para nada aislado del sector privado. Gold ha señalado los estrechos vínculos entre el Estado y el incipiente sector textil en la década del '50, así como el papel clave de intermediación que cumplió el Estado en la industria de los semiconductores en la del '70. Wade apunta que los funcionarios de la ODI dedican una parte sustancial de su tiempo a visitar empresas, participando en algo muy semejante a la "orientación administrativa" del MITI (Ibíd: 284). En su análisis de las negociaciones entre los productores de materias primas y las empresas de la industria de las fibras sintéticas, da un ejemplo revelador de la íntima interacción del Estado con el capital privado. Si bien en las negociaciones formales participaron sólo la asociación industrial, de integración vertical hacia abajo (la Asociación de Fibras Artificiales), y un monopolio interno (asociación conjunta entre el Estado y la MNC), de integración vertical hacia arriba, los funcionarios estatales intervinieron permanentemente (ibíd: pág. 281) a fin de asegurar que no corrieran peligro, a raíz de los conflictos privados irresueltos, ni la integración hacia atrás con productos intermedios, ni la competitividad exportadora de los fabricantes de tejidos. Si bien en Taiwán las redes público-privadas informales pueden ser menos densas que en los otros dos países, a todas luces son esenciales para la política industrial.

Además de definir los límites a los que el enraizamiento puede ser reducido, el caso taiwanés pone de relieve la relación simbiótica entre la autonomía estatal y la preservación de la competencia en el mercado. La función de preservar las relaciones de mercado, propia de la autonomía estatal, es también decisiva en Corea y Japón, pero más notoria en Taiwán (cf. Haggard, 1990: 44-45).

El mejor ejemplo lo ofrece la evolución de la industria textil (cf. Evans y Chien-kuo Pang, 1987). A comienzos de la década del '50, K. Y. Yin, dejando de lado los consejos de sus asesores económicos formados en Estados Unidos, resolvió que Taiwán debía tener una industria textil propia. El resultado fue el "plan de reorganización textil" que, al proporcionar un mercado seguro y materias primas, minimizó el riesgo empresarial de entrada a dicha industria y logró atraer el ingreso de capital privado. En esta fase inicial, el Estado brindó apoyo a la manera clásica hirschmaniana, induciendo decisiones de inversión y estimulando la oferta de capacidad empresarial (cf. Gold, 1986: 70; Pang Chien KUO, 1987: 167-69).

Este plan de reorganización sólo fue inusual en cuanto al grado de participación del Estado para asegurar la obtención de dicha capacidad; por lo demás, fue muy semejante a las medidas adoptadas por la mayoría de los países latinoamericanos en las primeras fases de su industrialización. Lo extraño fue que el plan de reorganización no se convirtió en instrumento de los empresarios que había generado. En lugar de ello, el régimen del KMT expuso gradualmente a sus "capitalistas de invernadero" a los rigores del mercado, haciendo que las cuotas de exportación dependiesen de la calidad y precio de los bienes, desplazando poco a poco los incentivos hacia las exportaciones y, por último, reduciendo con el tiempo la protección²³. Así, el Estado pudo favorecer el surgimiento de un mercado libre en vez de la creación de refugios

para la obtención de rentas públicas. Sin la autonomía que permitía el poderoso aparato burocrático, habría sido imposible imponer las incomodidades de la libertad de competencia a un conjunto tan confortable de empresarios.

Este ejemplo confirma lo dicho antes con respecto al enraizamiento y la autonomía en Japón. Es poco probable que el capital privado, sobre todo si está organizado en estrechas redes oligopólicas, sea una fuerza política en favor de los mercados competitivos. Además, un Estado que sea el registro pasivo de los intereses oligopólicos tampoco puede dar a esas empresas privadas lo que ellas no están dispuestas a conseguir por sí mismas. Sólo un Estado capaz de obrar en forma autónoma puede proporcionar este esencial bien colectivo. La inserción es indispensable para la información y la instrumentación, pero sin la autonomía, degenera en un “supercábel” que, como todos los cáteles, apunta a proteger a sus miembros de cualquier cambio en el *statu quo*.

Finalmente, otra característica no menos importante del Estado desarrollista es bien ilustrada por el caso taiwanés. Si bien el Estado taiwanés ha intervenido profundamente en varios sectores, ha sido sumamente selectivo en estas intervenciones. En las palabras de Wade, la burocracia opera allí al modo de un “mecanismo de filtrado”, dirigiendo la atención de los ejecutores de las políticas públicas y del sector privado hacia productos y procesos decisivos para el crecimiento industrial futuro (Wade, 1990: 226). Como el resto de la estrategia del KMT en Taiwán, esta selectividad fue en parte una reacción frente a la experiencia previa en el continente; conociendo los desastres provocados por la hipertrofia del aparato estatal, el KMT estaba resuelto a administrar bien su capacidad burocrática en el nuevo medio²⁴. Sin embargo, la selectividad parecería ser un rasgo general del Estado desarrollista. Johnson describe de qué manera el Estado japonés, que había conocido la intervención detallada y directa en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, luego de ésta se limitó a una participación económica estratégicamente seleccionada (Johnson, 1982), y Okimoto llega incluso a decir que en términos de su magnitud global, el Estado japonés podría ser considerado “minimalista” (Okimoto, 1989).

La dinámica de los estados desarrollistas

A esta altura, ya debe resultar claro cuáles son los rasgos estructurales más salientes del Estado desarrollista. La coherencia corporativa le permite resistir las incursiones de la mano invisible de la maximización individual de los funcionarios; en lo interno, predominan en él las características weberianas. El reclutamiento meritocrático sumamente selectivo y las satisfacciones proporcionadas por una larga carrera burocrática crean adhesión y un sentimiento de coherencia corporativa. Los estados desarrollistas han alcanzado una extraordinaria capacidad administrativa, pero además han limitado sus intervenciones a las necesidades estratégicas de un proyecto transformador, utilizando su poder para imponerse en forma selectiva a las fuerzas del mercado. El agudo contraste entre el carácter burocrático, patrimonialista, del Estado predadorio y la índole más directamente weberiana de los Estados desarrollistas debería hacer reflexionar a quienes atribuyen la ineficacia de los Estados del Tercer Mundo a su naturaleza burocrática. La falta de una auténtica burocracia estaría más cerca de constituir el diagnóstico correcto.

Al mismo tiempo, el análisis de los casos del Este asiático ha puesto de relieve que los elementos no burocráticos de la burocracia pueden ser tanto o más importantes que los elementos no contractuales del contrato (Rueschemeyer y Evans, 1985). Redes informales de honda raigambre histórica o cerradas organizaciones partidarias o militares incrementaron la coherencia de las burocracias del Este asiático. Ya sea que estos lazos se basen en el compromiso con una institución corporativa paralela o en el rendimiento educativo, refuerzan el carácter vinculante de la participación en la estructura de la organización formal, en vez de debilitarlo, como sucede con las redes informales fundadas en el parentesco o en las estrechas lealtades lugareñas dentro del esquema predatorio.

Una vez que logra ligar el comportamiento de los funcionarios con la consecución de sus propósitos colectivos, el Estado puede actuar con cierta independencia respecto de las presiones particularistas de la sociedad. Sin embargo, la autonomía del Estado desarrollista difiere totalmente de la dominación absolutista, carente de toda finalidad, propia del Estado predatorio. No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas.

Para comprender cómo surgió esta feliz combinación de enraizamiento y autonomía, es menester ver al Estado desarrollista en el contexto de una conjunción de factores internos e internacionales. Los Estados desarrollistas del Este asiático iniciaron el período de la posguerra con el legado de una antigua tradición burocrática y una considerable experiencia, previa a la guerra, de intervención económica directa (en Corea y Taiwán bajo el colonialismo japonés). La Segunda Guerra Mundial y sus secuelas hicieron que quedaran en un medio social inusual. Las élites agrarias tradicionales habían sido diezmadas, los grupos industriales estaban desorganizados y descapitalizados, y los recursos externos se canalizaban a través del aparato estatal. El resultado de la guerra –incluida, irónicamente, la ocupación norteamericana de Japón y Corea– incrementó cualitativamente la autonomía de estos Estados frente a las elites privadas internas (cf. Johnson, 1982; Pang Chien Kuo, 1987). La combinación de una capacidad burocrática acumulada a lo largo de la historia y una autonomía generada por la coyuntura los ubicó en una excepcional posición histórica.

A la vez, la autonomía del Estado se hallaba limitada por el contexto geopolítico y económico internacional. Estos Estados no eran libres, por cierto, de hacer la historia a su antojo. Si bien ese contexto internacional excluía la expansión militar, generó claras amenazas externas. La expansión económica no sólo era la base para apuntalar la legitimidad, sino también para mantener una capacidad defensiva frente a tales riesgos. La hegemonía norteamericana por un lado y el expansivo comunismo asiático por el otro no les dejaban muchas opciones más que confiar fundamentalmente en el capital privado como instrumento de industrialización. El entorno conspiraba para generar la convicción de que la supervivencia del régimen exigía una rápida industrialización basada en el mercado. Su pequeño tamaño y su falta de recursos tornaron obvio el papel de la competitividad de las exportaciones para el éxito de la industrialización.

La necesidad de industrializarse llevó a estos países a promover el crecimiento del capital industrial nacional. Su excepcional autonomía les permitió manejar (al menos en un principio)

la creación de los lazos que ligan al capital con el Estado. De esta conjunción surgió el tipo de autonomía enraizada que signó a estos Estados en los períodos de su más notable crecimiento industrial: un proyecto compartido por un aparato burocrático muy desarrollado y una serie relativamente bien organizada de actores privados capaces de actuar con inteligencia y en forma descentralizada.

Ciertos estudios recientes sugieren que la autonomía enraizada no es un rasgo estático del Estado desarrollista. A diferencia de lo que ocurre con el dominio absolutista del Estado predatorio, que parece autofortalecerse, la autonomía enraizada se ha cavado su propia fosa en un grado sorprendente. El propio éxito del Estado desarrollista para estructurar la acumulación del capital industrial ha modificado la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. A medida que el capital privado se ha vuelto menos dependiente de los recursos fiscales, el dominio relativo del Estado ha disminuido. La influencia del MITI en la década del '80 no es comparable a la que tuvo en la edad dorada de la década del '50 y comienzos de la siguiente. El *chaebol* coreano puede hoy apelar directamente al mercado internacional de capitales (Woo Jung-en, 1991) y, consecuentemente, la capacidad del Estado para vetar sus proyectos se ha erosionado²⁵.

Asimismo, a medida que las carreras profesionales en el sector privado se vuelven más gratificantes, ha empezado a desgastarse la capacidad del aparato estatal para convocar la lealtad de los especialistas más talentosos recibidos en las mejores universidades. Por ejemplo, Wade señala que la proporción de licenciados y de doctores que ingresaron a la función pública en Taiwán se redujo sustancialmente, en tanto que aumentó la de los que entran al sector privado (Wade, 1990: 218), lo cual no debe sorprendernos dada la creciente diferencia de sueldos entre el sector público y el privado. Aún está por verse si será posible preservar, frente a estas tendencias, el tradicional *esprit de corps* de la burocracia y su coherencia corporativa. Lo que es más fundamental, el logro de mejores niveles de vida ha tornado más dificultoso legitimar un proyecto nacional exclusivamente sobre la base de su aporte al crecimiento del PBI. El resurgimiento de las exigencias distributivas, tanto políticas como económicas, no se amolda bien a las estructuras burocráticas y las redes de elite que auspiciaron el proyecto original de acumulación industrial²⁶.

No hay motivos para suponer que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que aquí se lo describe, ni para pensar que si estos aparatos estatales mantuvieran su forma actual podrían satisfacer las metas sociales futuras. Demostraron ser instrumentos formidables para impulsar la acumulación de capital industrial, pero muy probablemente deberían ser transformados si se pretende abordar con ellos los problemas y oportunidades generados por el éxito de su proyecto original.

Brasil y la India: casos "intermedios"

Una vez establecido el contraste entre la autonomía enraizada de los Estados desarrollistas del Este asiático y el absolutismo incoherente del régimen predatorio del Zaire, ya es hora de ver cómo es dable combinar de diversas maneras elementos procedentes de estos dos tipos ideales a fin de producir resultados que no sean puramente predatorios ni puramente desarrollistas. Brasil y la India suministran amplios ejemplos de la combinación de elementos del tipo ideal desarrollista con características que niegan el aislamiento weberiano y socavan la inserción.

Ambos Estados han auspiciado una transformación significativa de sus respectivos países. La India, país increíblemente segmentado, con una enorme población agraria que vive en una pobreza desesperante y cuya base de recursos se está desgastando velozmente, logró pese a ello una industrialización considerable y tasas de crecimiento muy respetables en la década del '50 y comienzos de la siguiente; luego de tambalearse en la década del '70, en los '80 el país ha vuelto a crecer con rapidez. Brasil tuvo altas tasas de crecimiento en toda la posguerra y experimentó un milagroso impulso industrializador en la década del '70. El deterioro del "milagro brasileño" en los años '80 minó sus pretensiones de convertirse en un Estado desarrollista, pero Corea bien podría envidiarle los cuantiosos excedentes comerciales que su industria continuaba generando a fines de esa década.

Brasil

Un cúmulo de estudios históricos y contemporáneos han puesto en claro las diferencias entre Brasil y el tipo ideal de Estado desarrollista²⁷. Estas diferencias comienzan con una simple cuestión: el modo en que se obtienen los puestos públicos. Barbara Geddes ha descrito las facultades inusuales con las que cuenta el ejecutivo para hacer designaciones políticas y la correspondiente dificultad de Brasil para instituir métodos de reclutamiento meritocráticos (Geddes, 1986). Ben Schneider puntualiza que si los primeros ministros japoneses suelen nombrar algunas decenas de funcionarios y los presidentes norteamericanos algunos centenares, los presidentes brasileños nombran millares (Schneider, 1987a: 5, 212, 644). No llama la atención, entonces, que el Estado brasileño sea famoso como *cabide de emprego* (fuente de empleo) y se pueble sobre la base de las conexiones personales más que de la idoneidad.

Las consecuencias negativas de este favoritismo se exageran por el tipo de carrera profesional que estimula un sistema de este tipo. En lugar de apuntar a beneficios de largo plazo a través de promociones fundadas en un desempeño significativo para su organización, los burócratas brasileños abordan carreras puntuales, signadas por los ritmos de las cambiantes condecoraciones políticas y el periódico surgimiento de nuevos organismos. En una encuesta realizada en 1987 entre 281 funcionarios brasileños, Schneider comprobó que cambiaban de organismo cada cuatro o cinco años. Dado que los titulares de los cuatro o cinco niveles superiores de la mayoría de las organizaciones son nombrados desde fuera, la adhesión duradera a éstas sólo rinde beneficios limitados y la formación de un *ethos* y de una pericia útil para el organismo y para la política en cuestión se torna difícil. Hay entonces pocas motivaciones que limiten estrategias orientadas al beneficio individual y político²⁸.

Imposibilitados de transformar a la burocracia en su conjunto, los dirigentes brasileños se empeñaron en crear "reductos de eficiencia" dentro de la burocracia (Geddes, 1986, pág. 105), modernizando gradualmente el aparato del Estado en lugar de someterlo a una transformación amplia (cf. Schmitter, 1971; Schneider, 1987a: 45). El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), especialmente favorecido por Kubitschek en la década del '50 como instrumento de su desarrollismo, fue hasta hace poco un buen ejemplo de un reducto de eficiencia²⁹. A diferencia del resto de la burocracia brasileña, el BNDE brindaba "una clara carrera profesional, con obligaciones vinculadas al desarrollo y a una ética de la función pública" (Schneider, 1987a). En los comienzos de su vida institucional (en 1956), el BNDE inauguró un sistema de exámenes

públicos para la incorporación de funcionarios. Se dictaron normas contrarias al rechazo arbitrario de las opiniones de los técnicos del banco por parte de sus superiores. Una sólida mayoría de los directores del BNDE procedía del propio banco, en el cual surgió un nítido *esprit de corps* (Willis, 1986).

Es natural que organismos como el BNDE sean más eficaces para un plan desarrollista que los sectores tradicionales de la burocracia brasileña³⁰. De acuerdo con Geddes, los proyectos del Plan de Metas de Kubitschek que estaban bajo la jurisdicción de grupos ejecutivos o de trabajo y con el patrocinio financiero del BNDE cumplieron un 102 % de sus objetivos, en tanto los proyectos a cargo de la burocracia tradicional sólo cumplieron un 32 % (Geddes, 1986: 116). Como el BNDE era una de las principales fuentes de préstamos de inversión a largo plazo, su profesionalismo estimuló a otros sectores a mejorar su desempeño³¹. Tendler (1968) señala, por ejemplo, que la necesidad de competir por sus fondos fue un aliciente notable para el mejoramiento de las propuestas elevadas por las compañías de generación de electricidad de Brasil (cf. también Schneider, 1987a, pág. 143). Por desgracia, los reductos de eficiencia tienen varias desventajas. En la medida en que están rodeados por un mar de normas clientelísticas tradicionales, dependen de la protección personal de los presidentes. Geddes (1986: 97), por ejemplo, traza la crónica de la decadencia en la eficacia del Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), creado por Vargas en 1938 como parte del Estado Novo, cuando dejó de contar con el amparo de éste. Willis (1986) destaca la sujeción del BNDE al apoyo presidencial, tanto en lo tocante a la definición de sus finalidades como a su capacidad para mantener su integridad institucional.

El incrementalismo, o reforma por adición, suele dar por resultado una expansión mal coordinada y torna mucho más difícil lograr una selectividad estratégica. Los militares brasileños, que cuando tomaron el poder manifestaron su intención de reducir en 200.000 los cargos públicos, terminaron creando “centenares de nuevos organismos y empresas, muchos de ellos redundantes”³². El intento de modernizar por vía de una adición fragmentada mina también la coherencia organizativa del aparato estatal en su conjunto. Al agregar nuevas piezas al conjunto, lo que surge es una estructura cada vez más grande y barroca. El aparato resultante es “segmentado” (Barzelay, 1986), “dividido” (Abranches, 1978) o “fragmentario” (Schneider, 1987a). Es una estructura que no sólo dificulta la coordinación de las políticas públicas, sino que fomenta las soluciones personalistas.

Así como la estructura interna del aparato estatal brasileño reduce su capacidad para imitar el desempeño de los Estados desarrollistas del Este asiático, la índole de su inserción torna más arduo elaborar un proyecto de transformación industrial en común con las élites industriales. Si bien el Estado brasileño ha sido una presencia permanente poderosa en el desarrollo social y económico del país desde la época de la Colonia, es importante tener presente que, como han destacado Fernando Urichochea, José Murilo de Carvalho y otros, “la eficiencia del gobierno dependió [...] de la cooperación de la oligarquía terrateniente” (Urichochea, 1980: 52). A despecho del peso creciente del capital industrial en la economía, el duradero legado del poder rural sigue plasmando el carácter del Estado. Hagopian argumenta que las élites rurales contemporáneas procuran cada vez más utilizar el Estado como medio para reforzar sus redes clientelistas tradicionales (Hagopian, 1987). Así, en vez de centrarse en su relación con el capital industrial, el Estado ha tenido que lidiar siempre al mismo tiempo con las élites tradicionales amenazadas por la conflictiva transformación de las relaciones de clase rurales.

Al mismo tiempo, los vínculos con el capital industrial se vieron complicados por la temprana y masiva presencia en el mercado interno del capital industrial transnacional³³. La amenaza de dominación por parte de las empresas transnacionales (en adelante, ET) creó un clima de nacionalismo defensivo y volvió más difícil imponer disciplina al capital nacional. Es mucho más arduo obligar al capital industrial a enfrentarse con el mercado (como hizo K. Y. Yin con la industria textil taiwanesa) cuando el capital transnacional es el probable beneficiario de cualquier borrasca de destrucción creativa.

Los problemas provocados por las divisiones en las élites económicas dominantes fueron exacerbados por la naturaleza de las estructuras del Estado. Además, la falta de una estructura burocrática estable impidió establecer vínculos regulares del tipo de una “orientación administrativa” con el sector privado, e impulsó la interacción público-privado por canales individuales. Incluso el régimen militar, que fue el que más posibilidades estructurales tuvo para aislarse de las presiones clientelistas, mostró ser inepto para crear una relación de orientación administrativa con la élite industrial nacional³⁴. El régimen era “muy legítimo ante la burguesía nacional, pero no estaba conectado a ésta por ningún sistema bien institucionalizado de enlaces” (Evans, 1982: S-221). En lugar de institucionalizarse, las relaciones se individualizaban, cobrando la forma de lo que Cardoso (1975) llamó “anillos burocráticos”: pequeños grupos de industriales se conectaban con grupos igualmente pequeños de burócratas, por lo común a través de algún funcionario que actuaba como pivote. Como señala Schneider (1987b: 230-31), el carácter personalizado y *ad hoc* de estos enlaces los vuelve poco confiables para los industriales y arbitrarios en cuanto a sus resultados. Son, en síntesis, lo opuesto del tipo de lazos entre Estado y sociedad que describen Samuels y otros autores en sus análisis del Estado desarrollista.

En general, esta lectura de la estructura interna y los lazos externos del Estado brasileño es congruente con la queja de Schneider (1987a: 4) en el sentido de que “la estructura y modo de operación del Estado brasileño le impedirán cumplir incluso con las funciones mínimas de gobierno”. No obstante, importa destacar que, pese a estos problemas, el Estado brasileño ha actuado con eficacia empresarial en una variedad de esferas industriales, que sin duda son las que contribuyeron a su crecimiento e industrialización a largo plazo. Como es de suponer, sus éxitos se dieron en las áreas en que las organizaciones estatales relevantes gozaban de una excepcional capacidad y coherencia. A su vez, estas entidades estatales coherentes descansaban en un conjunto más eficaz, institucionalmente hablando, de enlaces con el sector privado, que es precisamente la pauta notoria en los Estados desarrollistas del Este asiático.

Un buen ejemplo es el estudio de Shapiro (1988: 57) sobre el papel del Grupo Ejecutivo para la Industria Automovilística (GEIA) en el establecimiento de la industria automotriz brasileña a fines de la década del ‘50 y comienzos de la del ‘60. Concluye esta autora que, en líneas generales, “la estrategia brasileña fue un éxito”, y que la capacidad de planificación y los subsidios otorgados por el Estado a través del GEIA fueron decisivos para inducir las inversiones requeridas. El GEIA obró a manera de un miniorganismo piloto, específico para el sector. Dado que en él se reunían representantes de todos los organismos que necesitaban aprobación para sus planes, “pudo implementar su programa con independencia de la fragmentación en cuanto a la ejecución de las políticas” que afectaba al Estado en su conjunto (ibíd: 111). Su poder de brindar decisiones predecibles y oportunas fue importantísimo para la reducción del

riesgo, en lo tocante a las ET cuyas inversiones se requerían. Además, y también en esto el GEIA se asemejó al MITI o el ODI, “desempeñó un papel coordinador crítico entre los fabricantes de piezas y los encargados del montaje” (ibíd.: 58).

El desarrollo posterior de la industria petroquímica mostró una variante aun más poderosa de autonomía enraizada (Evans, 1981, 1982, 1987). Trebat (1983) afirma que la inversión en la industria petroquímica, liderada por el Estado, ahorró divisas y fue económicamente razonable, teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital que a la sazón prevalecían (Evans, 1981). En el corazón mismo de esta iniciativa se hallaba Petrobrás, la entidad más autónoma y de mayor coherencia corporativa dentro del sistema de empresas del Estado. Sin embargo, la densa red de lazos establecidos para ligar el sistema de Petrobrás con el capital privado, tanto interno como transnacional, no fue menos decisiva para el explosivo aumento de la capacidad petroquímica de Brasil en la década del '70.

De estos ejemplos sectoriales emerge una neta diferencia global entre el Estado brasileño y el desarrollista arquetípico. La autonomía enraizada es en él un atributo parcial más que general, limitado a determinados reductos de eficiencia. La perduración de rasgos clientelísticos y patrimonialistas impidió la edificación de una coherencia corporativa al estilo weberiano. A la luz de la compleja y controvertida estructura de la elite brasileña no es de extrañar que la autonomía enraizada siga siendo parcial.

La India

En la India, el Estado se sitúa, con más ambigüedad aun que en Brasil, en el espacio que existe entre el Estado predatorio y el desarrollista. Su estructura interna, al menos en la cúspide, se asemeja a la norma weberiana, pero sus vínculos con la complicada estructura social del país socava más completamente su capacidad de acción. Sus críticos más rigurosos lo consideran claramente predatorio y afirman que su expansión ha sido tal vez la causa principal del estancamiento de la India (p. ej. Lal, 1988). Otros autores, como Pranab Bardhan (1984), adoptan el punto de vista contrario, aduciendo que la inversión estatal fue esencial para el crecimiento industrial de la India en la década del '50 y comienzos de la del '60, y que el repliegue del Estado y su renuencia a asumir una postura desarrollista más emprendedora fue uno de los factores importantes del crecimiento comparativamente lento del país en las décadas del '60 y el '70.

En el momento de la independencia, el Servicio Civil de la India (SCI) constituía la cima de una venerable burocracia y la culminación de una tradición que se remontaba a la época del imperio Mughal (Rudolf y Rudolf, 1987). Sus 1.100 miembros formaban una elite prestigiosa, que suministró el “marco de acero del imperio” durante dos centurias (Taub, 1969: 3). Su sucesor, el Servicio Administrativo de la India (SAI), llevó adelante esa misma tradición. El ingreso a él se produce a través de un examen llevado a cabo en todo el país y que, al menos en el pasado, ha sido tan competitivo como sus equivalentes del Este asiático³⁵. Si bien la educación no se centra en una única universidad nacional, como ocurre en esta última región, las redes solidarias se ven reforzadas por el hecho de que cada tanda de reclutas pasan un año juntos en la Academia Nacional de la Administración Pública³⁶.

A pesar de una honda tradición histórica de sólida burocracia estatal, las tradiciones coloniales heredadas por el SAI no fueron en modo alguno una clara ventaja desde la perspectiva del desarrollo. La asimilación de la cultura imperial y la formación humanística eran criterios decisivos para ser aceptado en el SCI. Aun después de la partida de los ingleses, los exámenes que se toman en el SAI se siguen dividiendo en tres partes: lengua y literatura inglesas, redacción en inglés y conocimientos generales³⁷. Por supuesto, una persona con buena cultura general podría desempeñarse bien, siempre y cuando las pautas de la carrera administrativa le brindaran la oportunidad de adquirir gradualmente los conocimientos y habilidades técnicos indispensables. Por desgracia, en general no se ofrece esta clase de oportunidades. La carrera administrativa se caracteriza por el mismo tipo de rotación rápida de personal que identifica a la burocracia brasileña. Por ejemplo, los Rudolf informan que los altos ejecutivos de la industria petroquímica se mantienen en un mismo cargo alrededor de quince meses, en promedio (Rudolf y Rudolf, 1987: 34). Amén de los problemas provocados por la propia tradición del SAI, es cuestionable que el “marco de acero” se haya mantenido incólume. Los Rudolf argumentan que ha habido una “erosión de las instituciones estatales” al menos desde la muerte de Nehru (ibíd., cap. 2). Estudios de campo contemporáneos han comprobado que la corrupción no sólo es endémica sino abrumadora (p. ej., Wade, 1985). La erosión aludida puede deberse en parte a los problemas propios de la burocracia, pero una fuente más grave de dificultad parecerían ser los inconvenientes para establecer conexiones con la estructura social circundante. En un “Estado subcontinental, multinacional” como la India, las relaciones entre el Estado y la sociedad son cualitativamente más complejas que en el Este asiático (Rudolf y Rudolf, 1987). Dadas las diseconomías de escala inherentes a las organizaciones administrativas, se requeriría un aparato burocrático de extraordinaria capacidad para producir resultados comparables a los que pueden obtenerse en una isla de veinte millones de habitantes [Taiwán] o en una península de cuarenta millones [Corea]. Las divisiones de clase, étnicas, religiosas y regionales complican aun más las dificultades administrativas.

Desde los tiempos de la independencia, la supervivencia política de los regímenes hindúes ha exigido simultáneamente complacer a una clase terrateniente de poder permanente y a un conjunto sumamente concentrado de capitalistas industriales. Los intereses comunes de los grandes terratenientes y de los millones de “capataces capitalistas” de la campaña dan a este grupo un aplastante peso político (ibíd.). Al mismo tiempo, grandes empresas, como Tatas y Birlas, deben seguir en pie (Encarnation, 1990: 286). Como estas últimas no tienen ningún proyecto de desarrollo en común con los terratenientes, la élite así dividida se enfrenta con el Estado en busca de la obtención de ventajas particularistas. En los términos de Bardhan, componen “una laxa y heterogénea coalición dominante, preocupada por apoderarse desenfrenada y anárquicamente de los recursos públicos³⁸”.

La micropolítica de las interacciones entre el sector público y el sector privado disminuye aun más la posibilidad de que el Estado conduzca un proyecto coherente de desarrollo. Históricamente, el veterano funcionario prototípico del SAI era un brahmán anglófilo, cuyas inclinaciones ideológicas apuntaban a un socialismo fabiano. Lo más probable era que los capitalistas privados con que mantenía trato fuesen de una casta inferior, tuviesen diferentes preferencias culturales y una ideología contraria. Si bien estos estereotipos han ido cambiando con el tiempo, aún falta un discurso compartido y una concepción común a partir de los cuales pudiera edificarse un proyecto conjunto, y la única alternativa frente al estancamiento hostil

parecería ser el intercambio de favores materiales. No hay redes de política que permitan a los especialistas industriales del aparato estatal reunir y difundir información, crear consenso, instruir y persuadir; tampoco hay redes específicas de sectores, comparables a la que liga al capital estatal con el privado en la industria petroquímica brasileña. A diferencia de los Estados desarrollistas, el Estado hindú no puede contar con el sector privado ni como fuente de información sobre el tipo de política industrial que puede tener éxito ni como instrumento efectivo para la puesta en práctica de una política industrial.

Sería injusto e incorrecto afirmar que el Estado no ha hecho en la India aporte alguno al desarrollo. Sus inversiones en la infraestructura básica y en los bienes intermedios fueron un elemento trascendental para mantener una tasa respetable de crecimiento industrial en la década del '50 y comienzos de la del '60. Deepak Lal (1988: 237) admite que las inversiones en infraestructura y el aumento de la tasa de ahorro interno, que dependen ambos en gran medida del comportamiento del Estado, fueron "los dos grandes logros de la India posterior a la independencia". La inversión pública en insumos agrícolas varios, sobre todo en irrigación y fertilizantes, desempeñó un importante papel en el aumento del producto agropecuario. El Estado invirtió de hecho, aunque no siempre en forma eficiente³⁹, en industrias básicas e intermedias, como la siderúrgica y la petroquímica, y aun en industrias tecnológicamente más azarosas como la de fabricación de equipos eléctricos (Ramamurti, 1987).

Lamentablemente, estos logros pertenecen en buena medida al pasado, a la década del '50 y comienzos del '60. La falta de selectividad de la intervención estatal fue constituyendo una creciente carga para la burocracia y contribuyó a deteriorar las instituciones del Estado. En el periodo de las "licencias, permisos y cuotas" durante el dominio británico se intentó aplicar un minucioso control sobre el volumen físico de producción de una amplia gama de bienes manufacturados (Encarnation, 1990). Al mismo tiempo, el Estado participa directamente en la producción de una gran variedad de artículos, mayor aun que la que intentaron Estados comparativamente expansivos como el brasileño. Las empresas públicas de la India no sólo fabrican computadoras sino también televisores, no sólo acero sino automóviles⁴⁰. La participación del Estado en el activo de las empresas pasó de una sexta parte a la mitad entre 1962 y 1972 (Encarnation, 1990: 283), y el número de empresas públicas creció de 5 en 1951 a 214 en 1984 (Lal, 1988: 257). Dadas las abrumadoras exigencias que impone la mera tarea de mantener siquiera un grado mínimo de administración pública, la participación no selectiva del Estado se torna simplemente insostenible.

En relación con Brasil, puede decirse que la India padece un exceso de autonomía y un enraizamiento inadecuado, y que consecuentemente tiene más dificultades para ejecutar el tipo de proyectos sectoriales en que aquí hemos puesto el acento. A la vez, el grado en que el "marco de acero" sigue conservando cierta coherencia residual tal vez explique por qué la India pudo evitar los excesos catastróficos de que fue presa Brasil.

Teniendo en cuenta su escala casi continental, podría parecer que Brasil y la India son casos *sui generis*, de limitada relevancia comparativa; sin embargo, sus respectivos Estados comparan muchos problemas entre sí y con gran número de países en desarrollo de ingresos medios. Sus burocracias, que no son una caricatura patrimonialista de las estructuras weberianas, como ocurre en los Estados predatorios, carecen empero de la coherencia corporativa del tipo ideal

desarrollista. Aún no se ha institucionalizado en ellos un escalafón administrativo coherente que ligue al individuo a las metas corporativas y le permita adquirir la pericia necesaria para desempeñarse con eficacia. La India tiene una estructura organizativa más cabalmente weberiana, pero no posee los lazos internos que podrían permitirle armar un proyecto compartido con los grupos sociales interesados en la transformación.

Estos aparatos estatales intermedios, no dotados de una capacidad burocrática bien desarrollada, deben pese a ello hacer frente a estructuras sociales más complejas y divididas. Su idoneidad para construir un proyecto de industrialización se ve particularmente entorpecida por el poder social permanente de las élites agrarias. En el caso de Brasil, el problema se complica por la importancia histórica de las empresas extranjeras que forman el núcleo del *establishment* industrial. En el caso de la India, se exagera a raíz de la divergencia cultural entre los administradores públicos y los capitalistas privados. En ambos países, el Estado ha procurado hacer demasiado, y no fue capaz de seleccionar en forma estratégica un conjunto de actividades acordes a su capacidad. Las exigencias que impone el conjunto de tareas que se deben abordar, sumadas a esta insuficiencia, se combinan para tornar imposible la autonomía enraizada.

Las estructuras del Estado y el ajuste

Este análisis comparativo corrobora la idea de que tanto los ejecutores de las políticas públicas como los teóricos pueden verse beneficiados por la “tercera ola” de ideas acerca del Estado y el desarrollo. Los datos comparativos abonan una posición más centrada en la capacidad del Estado como factor importante en la elección de políticas y resultados, y contribuyen a esclarecer las estructuras y procesos que están en la base de dicha capacidad. Más concretamente, este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada.

La primera y más evidente lección que puede extraerse de estos casos es que hay *escasez*, y no exceso, de burocracia. Este problema no sólo se presenta en las sociedades poscoloniales al sur del Sahara. Aun en países como Brasil, que cuentan con una oferta relativamente abundante de mano de obra calificada y una antigua tradición de participación estatal en la economía, es difícil encontrar burocracias predecibles, coherentes, weberianas. La percepción común en sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. Abundan los organismos normativos o administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo. Weber confundió a sus sucesores al insistir en que la burocracia arrasaría naturalmente con todas las otras formas sociales que le precedieron. Así como los mercados son menos naturales de lo que pretendía Adam Smith, las burocracias necesitan más cuidado y atención de lo que nos hizo creer Weber.

La segunda lección deriva de la primera. La capacidad del Estado para cumplir funciones administrativas y de otra índole debe considerarse un bien escaso. Las primeras concepciones sobre el Estado desarrollista parecían presumir que los recursos imprescindibles para emprender nuevas tareas serían generados de manera automática en el desempeño de las tareas mis-

mas, así como el aumento de las ventas de una empresa genera recursos para su producción futura, La analogía es falsa. La ampliación imprudente de la variedad y cantidad de tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso. El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lento que el del aumento de las tareas. Las deseconomías administrativas y organizativas de escala y de alcances hacen que el desempeño empeore. Un desempeño deficiente socava la legitimidad y torna dificultoso reclamar los recursos necesarios para el aumento de la capacidad. La brecha entre la capacidad requerida y la disponible se agranda, hasta que corre peligro incluso la ejecución eficaz de los deberes del “vigilante nocturno”, en la versión mínima del Estado.

Casi todos los Estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden. El contrastante equilibrio de capacidad y de tareas emprendidas que diferencia a la India y Brasil de los Estados desarrollistas del Este asiático ilustra este punto. Los Estados desarrollistas no sólo han tenido un mayor nivel de capacidad sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron. Se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos.

La demanda de selectividad concuerda con los argumentos expuestos en la bibliografía sobre la estabilización y el ajuste. Una de las mayores virtudes de los programas de ajuste es que son muy selectivos en cuanto a la capacidad que exigen. Dado que se centran en la recalibración de un número comparativamente reducido de variables macroeconómicas, obvian la necesidad del masivo aparato regulador que precisan las estrategias menos pro mercado, para no hablar de la construcción institucional requerida cuando se intenta que el Estado asuma un papel productivo directo.

Al mismo tiempo, empero, gran parte de la literatura sobre el ajuste abriga sospechas sobre la capacidad del Estado (propia de las perspectivas de la segunda ola); nos referimos al temor implícito de que un aumento de dicha capacidad generará un incremento del papel del Estado y es por ende negativo en sí mismo. El argumento aquí expuesto es muy diferente. Supone que, aunque el Estado acepte abordar un repertorio de tareas más limitado, las demandas de acción estatal superarán su capacidad de realizarlas. Por más que se obre con mayor selectividad, es indispensable reforzar dicha capacidad. La consigna de la hora es la reconstrucción del Estado, no su desmantelamiento.

El razonamiento que aquí hemos desarrollado debe distinguirse, asimismo, de las argumentaciones centradas en el aislamiento, comunes en la literatura sobre la estabilización y el ajuste (cf. Haggard y Kaufman, 1992, Introducción). El énfasis en el aislamiento implica que, en ausencia de presiones políticas, los funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones de política económica correctas, y que esas decisiones son base suficiente para que un plan de estabilización y ajuste tenga éxito. La protección de los tecnócratas respecto de los grupos de presión se presenta como el *sine qua non* de la acción eficaz. Se supone implícitamente que los tecnócratas que ocupan cargos públicos poseen tanto los conocimientos suficientes para adoptar las medidas adecuadas como los incentivos para hacerlo.

Si el énfasis recae en la coherencia y autonomía corporativas, la argumentación cobra otro tono. Lo que está en juego es entonces una organización autoorientada, que genere suficientes incentivos como para inducir a sus miembros a perseguir las metas colectivas y asimilar la

información que les permita escoger objetivos que valgan la pena. Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida, y no meramente con la libertad para tomar individualmente decisiones que sigan la lógica de la situación económica.

Este análisis complementa el que ha efectuado Waterbury (1992) sobre los “equipos de cambio” (*changes teams*). Waterbury se centró primordialmente en el surgimiento y supervivencia de tales equipos. No obstante, si se proyecta un plan de ajuste para un plazo más largo, debe incorporarse al debate la cuestión de la capacidad del Estado. Una vez que el equipo de cambio logra la hegemonía, debe contar con un aparato para llevar a la práctica la transformación requerida en las políticas. La experiencia de los tecnócratas africanos sugiere que es improbable que un equipo carente de tal aparato puede ser eficaz más allá del corto plazo. A la inversa, la de los NICs del Este asiático ciertamente indica que Weber no estaba del todo desacertado cuando pensaba que la capacidad burocrática era un “bien fungible” o intercambiable para diferentes orientaciones de las políticas públicas. Aparatos que fueron eficaces en la puesta en marcha de una transformación industrial nacional demostraron ser útiles (luego de luchas intestinas de diversa intensidad, sin duda) como instrumentos para la implementación de un plan de ajuste.

La autonomía y la coherencia corporativas, así como el aislamiento, pertenecen a la tradición weberiana. El hincapié en el enraizamiento como necesario complemento de la autonomía no sólo contradice la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante de la capacidad, sino que además se aleja de una perspectiva weberiana. El enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplia la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos en favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema.

La pregunta obvia es: ¿caso el enraizamiento redundará en clientelismo, corrupción y socavamiento de la eficacia del Estado? La respuesta radica, fundamentalmente, en que el enraizamiento sólo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente, autoorientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos. Como la mayoría de los casos de fracaso examinados en la bibliografía sobre la estabilización carecían de las estructuras burocráticas indispensables, no es de extrañar que en esa bibliografía se ponga el acento en el aislamiento. Si la subordinación a los lazos clientelistas es el procedimiento administrativo de rutina, lograr un mayor aislamiento es una prioridad legítima. Lo que funciona es la *combinación* de enraizamiento y autonomía, no cualquiera de éstas por separado.

La eficacia de la autonomía enraizada depende de la índole de la estructura social circundante así como del carácter interno del Estado. Como señala Migdal (1988), es poco probable que la conexión de un aparato estatal, aunque sea coherente, con un conjunto fragmentario de detentadores del poder sin interés en la transformación mejore su capacidad para instrumen-

tar un cambio. Como se indicó en el análisis previo de la dinámica histórica de los Estados desarrollistas, el Estado y la estructura social deben estudiarse juntos. Sin apropiados interlocutores privados, tender lazos con la sociedad civil es sin duda una tarea infructuosa, pero en la interacción entre Estado y estructura social el Estado es algo más que un elemento pasivo.

La estructura de clases debe considerarse, al menos en parte, como el producto de la acción del Estado. No fue mera coincidencia que en Japón, Corea y Taiwán surgieran grupos empresariales que concretaran la autonomía enraizada. Las clases industriales de los Estados desarrollistas contemporáneos son, en buena medida, resultado de la acción estatal. No tendrían su forma actual si no existiera el Estado, así como éste no podría haber alcanzado sus objetivos sin ellas.

En gran parte de la literatura sobre la estabilización, el papel del Estado en la conformación del tipo de capital existente sólo se reconoce en un sentido negativo. Se supone que el Estado puede corromper al capital creando refugios para la obtención de rentas públicas, pero que si no existen distorsiones inducidas por el Estado, el capital nacional reaccionará al modo de los empresarios de Schumpeter, asumiendo riesgos, efectuando inversiones productivas de largo plazo y aprovechando las oportunidades que le ofrecen los mercados internacionales. Si así fuese, bastaría con un aparato estatal aislado, pero como lo sugieren los lamentos del Banco Mundial acerca de la “lenta respuesta de la oferta”, por lo general este supuesto es poco realista. En su mayoría, las incipientes clases industriales requieren un apoyo y participación más activos del Estado, lo cual significa algún tipo de autonomía enraizada en lugar del mero aislamiento.

Retomando en forma esquemática el ejemplo dado anteriormente de K. Y. Yin y el plan de organización de la industria textil, podremos dar forma más concreta a estas argumentaciones. La creación de un grupo de empresarios textiles se basó en la existencia de un aparato estatal coherente y autónomo, capaz de asumir la iniciativa. Sin un grupo de capitalistas potenciales el plan no habría logrado éxito, pero sin la iniciativa y apoyo del Estado estos capitalistas potenciales no habrían ocupado ese “nicho” particular de la industria. La segunda etapa, la de exponer a estos nuevos industriales a los vendavales de la competencia internacional, exigía autonomía en el sentido del aislamiento, como ocurre con los programas de estabilización. Debía lucharse contra las presiones tendientes a preservar un refugio confortable. Pero el proceso tiene una tercera etapa, cuya mejor descripción la ha hecho Wade para el caso de Taiwán (1990). Los empresarios dispuestos a enfrentar el vendaval de la competencia necesitan información, asesoramiento y de vez en cuando un auxilio estratégico para sobrevivir. Esto es también lo que se requiere para estimular la respuesta de la oferta en un programa de ajuste. Lo que hace que esta tercera etapa prospere es el enraizamiento, no el aislamiento.

Nuevamente, vemos una confluencia interesante entre estos argumentos y los planteados por Waterbury (1992). Este autor apunta que la configuración “preestructural y de ajuste” de intereses económicos en los casos por él estudiados bien puede resultar menos resistente a las fuerzas en favor del cambio de lo que presumieron los análisis previos sobre las coaliciones tendientes a la apropiación de las rentas públicas. Sin embargo, es evidente que el éxito de un programa de ajuste exige algo más que el colapso de la vieja coalición. En la medida en que los equipos de cambio logran destronar a las élites industriales vigentes, esto es en sí mismo

un notable ejemplo del modo en que el Estado remodela las estructuras sociales; pero a medida que transcurre el tiempo, la similitud entre el proyecto de los equipos de cambio de Waterbury y los proyectos aquí descritos debe aumentar. La reconstrucción de una élite empresarial capaz no sólo de sobrevivir sino de prosperar en un medio más abierto debe ocupar el centro de la escena, y es probable que esta tarea guarde fuerte semejanza con el antiguo proyecto de la transformación industrial.

Resta un serio problema con respecto a la noción de enraizamiento, tal como ha sido expuesta aquí. Dado que como base empírica para el desarrollo de este concepto se partió de los Estados exclusionistas del Este asiático, su definición fue demasiado limitada. Pero, en principio, no hay razón por la cual no pudieran construirse con los trabajadores y otros grupos sociales el tipo de redes que vinculan al Estado con el capital en dichos países. Más aun, hay buenos motivos para pensar que en la mayoría de los países esas redes serían indispensables.

En el Este asiático, un crecimiento excepcional, no sólo de la producción sino también del salario real, permitió que una modalidad de enraizamiento limitado se presentase como una suerte de hegemonía a lo Gramsci. No es dable prever que otros Estados obtengan iguales resultados. En la mayor parte de las naciones del Tercer Mundo, ni siquiera un ajuste estructural eficaz generaría las tasas de crecimiento del Este de Asia, y en ausencia de dicho crecimiento es más arduo alcanzar la legitimidad. En tiempos difíciles, cuando no es tan sencillo subordinar las cuestiones distributivas a la acumulación, un enraizamiento más amplio, como el descrito por Katzenstein (1985) en su análisis de las pequeñas democracias de Europa occidental, puede ser la apuesta más sensata (Nelson, 1990). No obstante, debe destacarse, también en este caso, que la autonomía enraizada es un concepto relacional. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como complemento una contrapartida social. Construir los partidos y movimientos obreros que forman la base de una autonomía enraizada más amplia es un proyecto más complicado que construir una clase industrial al estilo de Schumpeter.

A todas luces, la puesta en práctica del diagnóstico que deriva de un análisis comparativo de los Estados y el cambio estructural enfrenta mayores tropiezos que la puesta en práctica de las recetas de la segunda ola. En la medida en que el foco está puesto simplemente en una menor intervención del Estado, los medios y objetivos resultan claros. En contraste con ello, la reconstrucción del Estado es una tarea amorfa y frustrante, un proyecto que puede llevar décadas, si no generaciones enteras. De todas maneras, el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido. Pretender lo contrario sería una variante peligrosa de utopismo. Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución debe ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en los países del Tercer Mundo.

Notas

- * Publicado en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140, 35 Aniversario (Enero - Marzo, 1996).
- 1 De Soto (1989) es probablemente el más conocido manifiesto autóctono sobre la desilusión sufrida.
 - 2 Callaghy (1989: 133) cita el informe de 1989 del Banco Mundial sobre los préstamos para ajuste como ejemplo del nuevo énfasis en la construcción institucional.
 - 3 Srinivasan (1985: 41). Entre los teóricos de la elección pública, los más conocidos son James Buchanan (laureado con el Premio Nobel) y sus colaboradores Tollison y Tullock (cf. Buchanan, Tollison y Tullock, 1980). También puede mencionarse a Niskanen (1971), Auster y Silver (1979). El reciente resurgimiento de la economía política neoclásica representa un punto de vista similar, aunque por lo común menos extremo; véase Colander (1984). Elementos de la concepción neoutilitarista están presentes asimismo en las perspectivas sobre la acción colectiva (v. gr. Olson, 1982) y la nueva economía institucional, que pone el acento en los derechos de propiedad (v. gr., North, 1981).
 - 4 Importa señalar que esta manera particular de conceptualizar al Estado predatorio es muy distinta de la que emplean quienes han propuesto este concepto. Tanto La1 (1988) como Levi (1988) equiparan el comportamiento predatorio con la maximización de la recaudación pública. Según el uso que le da Levi al término, los Estados pueden maximizar sus ingresos en formas que promuevan el desarrollo o que lo impidan; por ende, en su terminología el vocablo "predatorio" no tiene forzosamente connotaciones desarrollistas. Según su definición, podrían fácilmente llamarse predatorios cierto tipo de Estados que otros llaman desarrollistas. Lal está más convencido de que existe una relación negativa entre la maximización de los ingresos públicos y el desarrollo; para él, como para los neoutilitaristas, la alternativa frente al Estado predatorio es el Estado vigilante mínimo, y no deja espacio analítico alguno para el Estado desarrollista.
 - 5 Señalemos que esta crítica pretende destacar algunos de los problemas de las ideas que sustentan el enfoque extremo del Estado característico de la segunda ola, y no pasar revista a la amplia literatura sobre el Estado surgida bajo el rótulo de la "elección racional". Para una reseña de esta índole, véase Levi (1988, "Apéndice").
 - 6 La expresión "Estado desarrollista", como "Estado predatorio", es utilizada con una variedad de significados. Dutkiewicz y Williams (1987), por ejemplo, la aplican a cualquier Estado que profese interés por el desarrollo, independientemente de que pueda aducirse o no que las medidas por él adoptadas hayan tenido consecuencias positivas para el desarrollo, o de que ese interés manifestado sea algo más que pura retórica. Así, según estos autores los "Estados desarrollistas" no se diferencian de los predatorios. Mi empleo del término es similar al del grupo IDS (véase, v.gr., White y Wade, 1988) y al de Chalmers Johnson, y guarda cierta semejanza con lo que Johnson, Duvall y Freeman (1983) denominan "Estados empresariales".
 - 7 Los argumentos neomarxistas en favor de una autonomía relativa respecto de las demandas particularistas de los capitalistas individuales corroboran la idea de que debe haber un vínculo positivo entre capacidad y autonomía. Cf. Rueschemeyer y Evans (1985).
 - 8 Para un análisis del concepto de "embeddedness", que traducimos como enraizamiento. cf Granovetter (1985).
 - 9 Como es obvio, un análisis cabal del carácter original del régimen y de su perduración exigiría prestar mayor atención a la estructura social de Zaire. Para un enfoque general del tema del Estado y el desarrollo que parte de un análisis de la estructura social, véase Migdal (1988).
 - 10 La conjunción del Leviatán y de la mano invisible no es tan contradictoria como parecería, sino bastante común en realidad. Cobra distintas formas en diferentes países. Por ejemplo, en los regímenes militares de la Argentina y Chile, tradicionalmente menos corruptos, un control brutal del disenso político, propio del Leviatán, se combinó con una feroz imposición de la lógica del mercado a la sociedad circundante.
 - 11 Véase, por ejemplo, la descripción que hace Johnson (1982: 236) de la forma en que el MITI atendió las necesidades de la industria petroquímica en las décadas del '50 y el '60.
 - 12 Johnson (ibid: 26, 20, 57). Este autor comenta que en 1977 sólo 1.300 aspirantes de un total de 53.000 aprobaron el Examen para Altos Funcionarios, y que el índice general de fracasos en las pruebas tomadas en los años 1928-43 fue del 90%.

- 13 En 1965, un porcentaje sumamente llamativo (el 73%) de altos funcionarios eran graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tokio.
- 14 Okimoto (1989: 157) estima que el vicedirector de una oficina sectorial del MITI pasa la mayor parte de su tiempo en reuniones con el personal clave de las grandes empresas.
* Se ha traducido de este modo el término inglés *embedde autonomy* [N. de la R]
- 15 Véase, por ejemplo, la descripción que hace Kang (1988) del club Hanahoe, fundado por integrantes de la clase 11° de la academia militar.
- 16 Por ejemplo, según Choi Byung Sun (1987: 50), "cuatro de cada cinco ministros del Ministerio de Comercio e Industria entre diciembre de 1973 y mayo de 1982 habían sido antes viceministros del CPE"
- 17 Tun-jen Cheng (1987: 231-32) afirma que a comienzos de la década del '70 la política industrial estuvo dominada por el MCI más que por el CPE, pero a fines de esa década el CPE recobró su predominio.
- 18 La importancia de la ayuda extranjera primero y de los préstamos externos después, que fue canalizada y distribuida en ambos casos a través del Estado, resultó la piedra angular del control del capital por el Estado. Véase Kim Eun Mee (1987), Woo Jung-en (1991), y Stallings (1990).
- 19 En este análisis nos apoyamos fundamentalmente en Wade (1990).
- 20 Según Wade (1990: 272-73), el cuerpo de tecnócratas de la CNR suministró, entre otros altos funcionarios del área económica, ocho de un total de catorce ministros de Asuntos Económicos.
- 21 *Ibid.*: 78. Incluso en la década del '80, correspondía al Estado casi la mitad de la formación bruta interna de capital y a las empresas públicas las dos terceras partes de la participación del Estado (Tun-jen Cheng, 1987:166).
- 22 Según Wade (1990: 275), "la mayoría de los ministros de Asuntos Económicos habían ocupado cargos gerenciales en las empresas públicas".
- 23 Aún continúa empleándose la misma estrategia. Wade (1990: 207-08) resume los esfuerzos realizados por la ODI para estimular la producción nacional de grabadores de video a comienzos de los '80. Al principio se les concedió el monopolio a dos compañías locales, pero cuando después de un año y medio no lograban aún fabricar productos competitivos en el plano internacional, se permitió el ingreso al mercado a empresas japonesas (en asociación participativa con empresas locales), pese a las protestas de las dos compañías originales.
- 24 Johnson (1982), en su análisis del caso japonés, señala que el aparato estatal, que en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial había intentado una intervención directa y minuciosa con variado éxito, luego del conflicto se limitó a efectuar intervenciones estratégicamente seleccionadas.
- 25 Sobre la interacción entre el Estado y los chaebol en la industria automotriz a comienzos de la década del '80, véase, por ejemplo, Kim Eun Mee (1987).
- 26 Como aducen Rueschemeyer y Evans (1985: 53), la capacidad estatal requerida para instrumentar políticas distributivas es probablemente mucho mayor que la requerida para instrumentar políticas de acumulación, lo cual complica aun más las perspectivas de éxito.
- 27 Entre los estudios históricos, son especialmente pertinentes para este análisis los de Carvalho Murilo (1974) y Uricoechea (1980). Entre los estudios contemporáneos importantes cabe mencionar los de Abranches (1978), Barzelay (1986), Hagopian (1987), Geddes (1986). Raw (1986), Schneider (1987^a, 1987b), Shapiro (1988) y Willis (1986). El análisis que sigue se basa fundamentalmente en Schneider.
- 28 Schneider (1987: 106). Como puntualiza este autor, dicha pauta presenta rasgos positivos y negativos. Desalienta la adopción de una perspectiva organizativa estrecha de miras y genera una red de lazos interorganizacionales entre los individuos. El principal problema de estas carreras en la función pública es que no ofrecen suficiente contrapeso ni frente a las decisiones aisladas de los altos dirigentes políticos, ni frente a la tendencia a la apropiación individual de las rentas públicas.
- 29 El BNDE se convirtió más adelante en el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social). Su historia es examinada tanto por Geddes como por Schneider, pero las crónicas más amplias son las que ofrecen Martins (1985) y Willis (1986).

- ³⁰ Entre los organismos en que pone el acento Geddes (1986: 117) están el BNDES, el CACEX, el SUMOC, el DASP, Itamaraty, los grupos ejecutivos de Kubitschek y los grupos de trabajo y el departamento de monedas extranjeras del Banco de Brasil
- ³¹ Según Willis (1986: 4) el banco había “monopolizado virtualmente el otorgamiento de créditos de largo plazo en Brasil, que a menudo representaban hasta un 10% de la formación bruta de capital interno”.
- ³² Schneder (1987a: 109 575 44) Este era el objetivo de Roberto Campos (ibid: 575)
- ³³ Véase Evans (1979); se hallará un análisis de las consecuencias que tuvo para Brasil el capital extranjero en Evans (1982); para una comparación más general entre América Latina y el Este asiático, véase Evans (1987) y Stallings (1990).
- ³⁴ Los militares brasileños constituían un grupo corporativo muy cohesivo, cuya falta de oportunidades de combate hizo que pasaran a primer plano los criterios tecnocráticos (o sea, educativos) para la movilidad interna: en esto se asemejaban al tipo de refuerzo institucional de la burocracia estatal que propugnaba el KMT. Véase Stepan (1971) y especialmente Geddes (1986: 7).
- ³⁵ Taub (1969: 29) comenta que en el año 1960 compitieron once mil graduados universitarios por un centenar de cargos.
- ³⁶ Un ejemplo de la solidaridad creada es la afirmación de uno de los informantes de Taub (1969: 33) en el sentido de que podría ‘encontrarse en cualquier lugar de la India con un compañero de camada [un camarada de clase en el SAI]’, posibilidad que dicho informante consideraba insólita en las relaciones normales con individuos que no fueran sus parientes.
- ³⁷ Véase, por ejemplo, la pregunta citada por Taub (1969: 30): “Identifique lo siguiente: Venus de Milo, Mona Lisa, el Pensador, William Faulkner, Le Corbusier, Karen Hantze Susman, el mayor Gherman Titov, Ravi Shankar, Disneylandia”.
- ³⁸ Bardhan (1984: 70). Importa contrastar esta concepción con un dilema propio de una estructura social muy distinta, pero igualmente difícil de resolver para un presunto Estado desarrollista. En su análisis sobre Chile, Zeitlin y Ratcliff’s (1988) no encontraron una elite dividida sino una en la que estaban unidos los intereses agrarios e industriales, asegurando así que la elite en su conjunto pudiera resistir la transformación del sector agrario y el tipo de hincapié unilateral en la industrialización que caracterizó a los países del Este asiático.
- ³⁹ Para un buen análisis de los problemas de ineficiencia en las inversiones del Estado, en cuanto a los coeficientes extremadamente altos capital/producto, véase Aluwalia (1985).
- ⁴⁰ Esta falta de selectividad no siempre es evidente en las comparaciones agregadas. Por ejemplo, cuando Jones y Mason (1982: 22) examinaron la industria manufacturera como sector único, en lugar de desagregarlo, la distribución de las empresas públicas en Corea y la India pareció muy semejante.

Bibliografía

- ABRANCHES, S. (1978), *The Divided Leviathan: The State and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil*, tesis de doctorado, Department of Political Science, Cornell University.
- ALUWALIA, I. J. (1985), *Industrial Growth in India: Stagnation since the Mid-Sixties*, Delhi, Oxford University Press.
- AMSDEN, A. (1979), Taiwan's Economic History: A Case of Etatisme and a challenge to Dependency Theory, *Modern China*, 5, 3.
- AUSTER, R. D. y SILVER, M. (1979), *The State as Firm: Economic Forces in Political Development*, La Haya, Martinus Nijhoff.
- BARDHAN, P. (1984), *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Basil Blackwell.
- BARZELAY, M. (1986), *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*, Berkeley, University of California Press
- BRUCE, P. (1983), World Steel Industry: The Rise and Rise of the Third World, *Financial Times*, Londres.
- BUCHANAN, J. M., TOLLISON, R. D., y TULLOCK G. (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas, Texas A&M University Press.
- CALLAGHY, T. (1989), Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment, en NELSON, J. (comp.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, Transaction Books.
- CALLAGHY, T. (1984), *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, Nueva York, Columbia University Press.
- CARVALHOMURILO, J. (1974), Elite and state-building in Brazil, tesis de doctorado, Department of Political Science, Stanford University.
- CHOI BYUNG SUN (1987), Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea. The Strategic Management of Economic Change, tesis de doctorado, Kennedy School, Harvard University.
- COLANDER, D. C. (1984), *Neoclassical Political Economy An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- CUMINGS, B. (1987), The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences, en DEYO, F. (comp.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- DE SOTO, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper & Row.
- DUTKIEWICZ, P., y WILLIAMS, G. (1987), All the King's Horses and All the King's Men Couldn't Put Humpty-Dumpty Together Again, *IDS Bulletin*, 18, 3.
- ENCARNATION, D. (1990), *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective*, Ithaca, Cornell University Press.
- EVANS, P. (1987), Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin Americanists, en DEYO, F. (comp.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press.
- EVANS, P., y CHIEN-KUO PANG (1987), State Structure and State Policy: Implications of the Taiwanese Case for Newly Industrializing Countries, trabajo presentado en la *Conferencia Internacional sobre Taiwán como País de Industrialización Reciente*, Universidad Nacional de Taiwán, (3-5 de setiembre).
- EVANS, P. (1982), Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development, *The American Journal of Sociology*, 88 (Suplemento).
- EVANS, P. (1981), Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil, en THOMAS C. y FAUCHER BRUNEAU, Philippe (comps.), *Authoritarian Brazil*, Boulder, Westview.
- EVANS, P. (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- GEDDES, B. (1986), *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Microfilms.

- GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Belknap.
- GOLD, T. (1986), *State and society in the Taiwan Miracle*, Nueva York, M. E. Sharpe.
- GOULD, D. (1979), The Administration of Underdevelopment, en GRAN, G. (comp.), *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*, Nueva York, Praeger.
- GRANOVERTER, M. (1985), Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91, 3.
- HAGGARD, S., KAWMAN, R. (1992), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, New Jersey, Princeton University Press.
- HAGGARD, S. (1990), *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- HAGGARD, S. y CHUNG-IN MOON (1990), Institutions and Economic Policy: Theory and Korean Case Study, *World Politics* 42, 2.
- HAGOPIAN, F. (1987), The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary, Brazil, *tesis de doctorado*, Department of Political Science, MIT.
- HIRSCHMAN, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- HULL, G. (1979), Zaire in the World System: In Search of Sovereignty, en GRAN, G., *The Political Economy of Underdevelopment*.
- JOHNSON, Ch. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.
- JOHNSON, Ch.; DUVALL, R. y FREEMAN, J. (1983), The techno-bureaucratic Elite and the Entrepreneurial State in Dependent Industrialization, *American Political Science Review*, 77.
- JONES, L. y MASON, S. (1982), Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public Enterprise Sector in Less-developed Countries with Mixed Economies, en JONES, L. (comp.), *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Nueva York, Cambridge University Press.
- JONES, L., e IL, S. (1980), *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Studies in the Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*, Cambridge, Harvard University Press.
- KAHLER, M. (1990), Orthodoxy and its Alternatives, Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment, en NELSON, J. (comp.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton Univ. Press.
- KATZENSIEIN, P. J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- KIM BYUNG KOOK (1987), Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico, *tesis de doctorado*, Department of Government, Harvard University.
- KIM EUN MEE (1987), From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in the Korean Economy, 1960- 1986, *tesis de doctorado*, Department of Sociology, Brown University.
- KIM MYOUNG SOO (1987), The Making of the Korean Society: The Role of the State in the Republic of Korea (1948-1979), *tesis de doctorado*, Department of Sociology, Brown University.
- KRUEGER, A. O. (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review*, 64, 3.
- LAL, D. (1988), *The Hindu Equilibrium: Cultural Stability and Economic Stagnation, India c. 1500 BC-AD 1980*, vol. 1, Oxford, Clarendon Press.
- LEVI, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.
- MARTINS, L. (1985), *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil 64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MASON et al. (1980), *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press.
- MIGDAL, J. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton Univ. Press.

- NELSON, J. (1990), Introduction: The Politics of Adjustment in Developing Nations, en NELSON, J. (comp.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- NISKANEN, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NORTH, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- OKIMOTO, D. I. (1989), *Between MITI and Thee Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- OLSON, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- PANG CHIEN KUO (1987), The State and Economic Transformation: The Taiwan Case, *tesis de doctorado*, Department of Sociology, Brown University.
- POLANY, K. (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- PORTES, A., KINCAID, A. D. (comps.) (1989), número especial sobre Desarrollo nacional comparativo, *Sociological Forum*, 4, 4.
- RAMAMURTI, R. (1987), *State-owned Enterprises in High Technology Industries: Studies in India and Brazil*, Nueva York, Praeger.
- RAW, S. (1986), The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises, *tesis de doctorado*, Department of Economics, University of Massachusetts.
- RUDOLF L. I. y RUDOLF, S. H., (1987), *In Pursuit of Laksbmi: The Political Economy of the Indian State*, Chicago, III, University of Chicago Press.
- RUESCHEMMER, D. y EVANS, P. (1985), "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective State Intervention", en EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (comps.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SAMUELS, R. J. (1987), *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- SCHMITTER, P. (1971), *Interests Conflict and Political: Change in Brazil*, Stanford, Stanford Univ. Press.
- SCHNEIDER, B.R. (1987a), Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil, *tesis de doctorado*, Department of Political Science, University of California.
- SCHNEIDER, B.R., (1987b), Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-authoritarian Brazil, en WIRTH, J. D.; de OUEIRA NUNES, E. y BOGENSCHILD, T. E. (comps.), *State and Society in Brazil: Continuity and Change*, Boulder, Westview Press.
- SHAPIRO, H. (1988), State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry, *tesis de doctorado*, Department of Economics, Yale University.
- SRINIVASAN, T.N. (1985), Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development, *Asian Development Review*, 3, 2.
- STALLINGS, B. (1992), *International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*, en HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (comps.) (Cap. 1).
- STALLINGS, B. (1990), The Role of Foreign Capital in Economic Development, en GEREFFI, G. y WYMAN, D. L. (comps.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press.
- STEPAN, A. (1971), *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press.
- TAUR. R. (1969), *Bureaucrats Under Stress: Administrators and Administration in an Indian State*, Berkeley, University of California Press.
- TENDLER, J. (1968), *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*, Cambridge, Harvard University Press.
- TREBAT, T. (1983), *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study as Entrepreneur*, Cambridge, Cambridge University Press.

- TUN-JEN CHENG (1987), *The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia NICs*, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of California.
- URICOECHEA, F. (1980), *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*, Berkeley, University of California Press.
- WADE, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton Univ. Press.
- WADE, R. (1985), The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development, *World Development*, 13, 4.
- WATERBURY, J. (1992), The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process, en HAGGARD, S. y KAWMAN, R. (comps.) (1992), (Cap. 4).
- WEBER, Max (1968), *Economy and Society*, ed. por ROTH, G. y WITTICH, C., Nueva York, Bedminster Press.
- WHITE, G., y WADER, (1988), Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction, en G. WHITE (comp.), *Development States in East Asia*, Londres, Macmillan.
- WILLIAMSOM, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.
- WILLIS, E. J. (1986), *The State Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil*, tesis de doctorado, University of Texas at Austin.
- WOO JUNG-EN (1991), *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York, Columbia University Press.
- WORLD BANK (1991), *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- YOUNG, C. (1978), Zaire: The Unending Crisis, *Foreign Affairs*, 57 (1).
- ZEITLIN, M., RATCLIFFE'S R. E. (1988), *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*, Princeton, Princeton University Press.

El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*

MICHAEL MANN

Este ensayo trata de especificar los orígenes, mecanismos y resultados del poder autónomo que posee el Estado en relación a las principales agrupaciones de poder de la «sociedad civil». El argumento se expone de forma general, pero deriva de mi *Sources of social power* (1986), un gran proyecto de investigación empírica en curso sobre el desarrollo del poder en las sociedades humanas. Por ahora, mis generalizaciones son más audaces en materia de sociedades agrarias; en lo que toca a las sociedades industriales, seré más vacilante. Defino el Estado y busco después las implicaciones de dicha definición. Discuto dos partes esenciales de la definición, centralización y territorialidad, en relación con dos tipos de poder estatal, denominados aquí poder *despótico* e *infraestructural*. Defiendo que la autonomía estatal, en las dos formas despóticas e infraestructural, procede principalmente de la específica capacidad del Estado de proporcionar una forma de organización *territorialmente centralizada*.

Hoy día no hay necesidad de reconsiderar que la mayoría de las teorías generales del Estado han estado erradas porque han sido reduccionistas. Han reducido el Estado a las estructuras preexistentes de la sociedad civil. Esto es claramente cierto de las tradiciones marxista, liberal y funcionalista de la teoría del Estado, cada una de las cuales ha contemplado el Estado predominantemente como un espacio, una *arena*, en la que las luchas de clases, grupos de interés e individuos se expresan e institucionalizan, y —en las versiones funcionalistas— en la que la voluntad general (o, por usar términos más modernos, los valores esenciales o el consenso normativo) se expresa y cumple. Aunque tales teorías discrepan en muchas cosas, se unen para negar poder autónomo significativo al Estado. Pero pese a la existencia de excelentes críticas a dicho reduccionismo (p.e., por Wolin, 1961) y pese a la autocritica implícita en el constante uso del término «autonomía relativa» por marxistas recientes (como Poulantzas, 1972 y Therborn, 1978), ha seguido aún habiendo una curiosa resistencia a analizar esta autonomía.

Un obstáculo importante ha sido de carácter político. La principal teoría alternativa que *parece* defender la autonomía estatal ha sido asociada con una política bastante poco atractiva. Me refiero a la tradición militarista de teoría del Estado encarnada alrededor de principios de siglo en la obra de escritores predominantemente de habla germánica como Gumplowicz

(1899), Ratzenhofer y Schmitt. Ellos concebían el Estado como fuerza física, y como ésta era el primer motor de la sociedad, el estado militarista era así superior a las estructuras económicas e ideológicas identificadas por las teorías reduccionistas. Pero los méritos científicos de estas teorías fueron rápidamente ahogados por sus asociaciones políticas: con el socialdarwinismo, el racismo, la glorificación del poder del Estado, y después el fascismo. El (profundamente irónico) resultado final fue que la teoría militarista fue derrotada en el campo de batalla por las fuerzas combinadas de Rusia (marxista) y los (liberal democráticos y funcionalistas) aliados occidentales. Poco hemos oído directamente de ella desde entonces. Pero su influencia indirecta se ha dejado sentir, especialmente en los últimos tiempos, a través de la obra de «alemanes buenos» como Weber, Hintze (1975), Rüstow (1982) y el anarquista Oppenheimer (1975), influidos todos ellos en uno u otro grado por la tradición militarista alemana, y cuyos principales trabajos han sido ya traducidos al inglés.

No estoy abogando por un retorno a esta tradición alternativa, ni siquiera a su nivel científico. Pues cuando miramos más de cerca, nos damos cuenta de que normalmente es también reduccionista. El Estado no es aún nada en sí mismo: es simplemente la encarnación de la fuerza física en la sociedad. El Estado no es una arena donde se resuelven asuntos internos económico/ideológicos, más bien es una arena en la que la fuerza militar es interiormente, y sobre todo internacionalmente, movilizadora.

Ambos tipos de teoría tienen mérito, pero ambos son parciales. ¿Qué ocurriría si los pusiéramos juntos en una sola teoría? Que armaríamos una teoría esencialmente dual del Estado. Ésta identificaría dos dimensiones: el aspecto interior económico/ideológico del Estado y el aspecto militar internacional de los Estados. En el actual ambiente de sociología comparativa, dominado por un weberianismo marxistizado, el análisis de lo interior se centraría probablemente en las relaciones de clase. Y como los Estados estarían ahora respondiendo a dos tipos de grupos de presión e interés, se crearía un cierto «espacio» en el que la élite del Estado podría maniobrar, oponer las clases contra las facciones bélicas y otros Estados, y así marcar un área y un grado de autonomía de poder para sí mismo. Unir los dos tipos de teoría nos proporcionaría un cuadro rudimentario de la autonomía estatal.

Éste es precisamente el punto al que ha llegado la mejor teoría del Estado. Queda ejemplificado por el excelente *States and social revolutions*, de Theda Skocpol. Skocpol se inspira en Marx y Weber más o menos en iguales cantidades. Cita con entusiasmo la visión bidimensional de Otto Hintze de los determinantes de la organización estatal, «primero, la estructura de las clases sociales y, segundo, la ordenación exterior de los Estados, su posición relativa mutua, y su posición general en el mundo», y entonces desarrolla la segunda en términos de relaciones militares. Estos dos «grupos básicos de tareas» son realizados por «un conjunto de organizaciones administrativas, policiales y militares dirigidas, y más o menos bien coordinadas, por una autoridad ejecutiva» que extraen recursos de la sociedad. Estas organizaciones administrativas y coactivas apoyadas en recursos son «la base del poder estatal como tal». Este poder puede entonces ser usado con un grado de autonomía bien contra la clase dominante, o contra las facciones interiores pacíficas o beligerantes, y contra Estados extranjeros (Skocpol, 1979: 29-31; Hintze, 1975: 183). En la obra de Charles Tilly subyace un enfoque muy parecido (p.e., 1981, caps. 5 y 8). Y Anthony Giddens ha argumentado de forma similar (1981).

No deseo abandonar este modelo «bidimensional» del Estado, pues yo también he aportado un detallado análisis de las finanzas estatales inglesas en el período 1130-1815 partiendo de él. Todos estos trabajos superan el reduccionismo. Podemos desarrollar sus ideas bastante más, y así penetrar en el corazón de la autonomía del Estado, su naturaleza, grado y consecuencias. Pero para hacer esto debemos efectuar una ruptura mucho más radical, aunque en cierto sentido peculiar y paradójica, con el reduccionismo. Defenderé en este artículo que el Estado *es* mera y esencialmente una arena, *un espacio* y que no obstante *ésta* es la fuente misma de su autonomía.

DEFINIENDO EL ESTADO

El Estado es sin duda un concepto confuso. El principal problema es que la mayoría de las definiciones contienen dos niveles diferentes de análisis, el «funcional» y el «institucional». Esto es, el Estado puede ser definido en términos de lo que parece, institucionalmente, o de lo que hace, sus funciones. Lo que predomina es una visión mixta, pero en buena medida institucional, propuesta por Weber. En ella el Estado contiene cuatro elementos principales, que son:

1. Un conjunto *diferenciado* de instituciones y personal.
2. *Centralización* en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie.
3. Un *área territorialmente demarcada* sobre la que actúa.
4. Un monopolio de *dominación coactiva autoritaria*, apoyada en un monopolio de los medios de violencia física¹.

Dejando aparte la última frase, que tiende a equiparar el Estado con la fuerza militar (véase *infra*), seguiré esta definición. Sigue teniendo algo de cajón de sastre. Contiene un elemento predominantemente institucional: los Estados pueden ser reconocidos por la ubicación central de sus instituciones diferenciadas. No obstante contiene también un elemento «funcional»: la esencia de las funciones estatales es un monopolio de la dominación coactiva. Sin embargo, mi principal interés reside en esas instituciones centralizadas generalmente llamadas «Estados», y en los poderes del personal que los sostiene, denominado generalmente en sus niveles más altos «élite estatal». La pregunta central para nosotros aquí es, entonces, ¿cuál es la naturaleza del poder que poseen los Estados y las élites estatales? Para contestar compararé las élites estatales con agrupaciones de poder cuya base reside fuera del Estado, en la «sociedad civil». En línea con el modelo de poder subyacente a mi obra, divido éstos en tres: grupos ideológicos, económicos y militares. Por tanto, ¿qué poder tienen las élites estatales frente al poder de los movimientos ideológicos, las clases económicas y las élites militares?

Dos significados del poder del Estado

¿Qué queremos decir con «el poder del Estado»? Tan pronto como empezamos a pensar en esta frase tópica, encontramos dos sentidos diferentes en los que los Estados y sus élites pue-

den ser considerados poderosos. Debemos discernirlos. El primer sentido atañe a lo que podemos denominar el *poder despótico* de la élite estatal, el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil. Las variaciones históricas en dichos poderes han sido tan inmensas que podemos fácilmente dejar de lado el espinoso problema de cómo los medimos concretamente. Los poderes despóticos de muchos Estados históricos han sido virtualmente ilimitados. El emperador chino, como Hijo del Sol, «poseía» toda China y podía hacer lo que quisiera con cualquier individuo o grupo dentro de sus dominios. El emperador romano, sólo un dios menor, adquirió poderes que también eran en principio ilimitados fuera de un área restringida de asuntos nominalmente controlados por el Senado. Algunos monarcas de la Europa de la Edad Moderna también reivindicaron poderes absolutos, de origen divino (aunque no fueran ellos mismos de origen divino). La contemporánea élite soviética estatal/de partido, como «depositaria» de los intereses de las masas, también posee abundante poder despótico (aunque a veces estrictamente inconstitucional). Un inmenso poder despótico puede ser «calibrado» de forma muy elocuente en la capacidad de todas esas Reinas de Corazones de gritar «que le corten la cabeza» y ver satisfecho su capricho sin más dificultad, con tal de que la persona se encuentre a mano². El poder despótico es también normalmente lo que se entiende en la literatura por «autonomía del poder».

Pero hay otro sentido con el que la gente habla de «el poder del Estado», especialmente en las democracias capitalistas de hoy. Podemos denominarlo *poder infraestructural*, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Ésta era comparativamente débil en las sociedades históricas recién mencionadas: una vez que te hallabas fuera de la vista de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad en alcanzarte. Pero está fuertemente desarrollada en todas las sociedades industriales. Cuando hoy la gente en Occidente se queja del creciente poder del Estado, no pueden referirse sensatamente a los poderes despóticos de la élite estatal misma, pues si acaso, éstos siguen aún disminuyendo. Al fin y al cabo, sólo hace cuarenta años desde que se estableció plenamente el sufragio universal en varios de los Estados capitalistas avanzados, y los derechos políticos básicos de grupos como las minorías étnicas y las mujeres están aún aumentando. Pero la queja está más justamente elevada contra las intrusiones infraestructurales del Estado. Estos poderes son ahora inmensos. El Estado puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes (algo que los Estados anteriores a 1850 *nunca* fueron capaces de hacer); almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros (en funcionariado, en pensiones, en ayudas familiares, etc.). El Estado penetra la vida diaria más de lo que hizo cualquier Estado histórico. Su poder infraestructural se ha incrementado enormemente. Si existiera una Reina de Corazones, todos nos empequeñeceríamos ante ella: de Alaska a Florida, de las Shetland a Cornwall no hay lugar para esconderse del alcance infraestructural del Estado moderno.

Pero, ¿quién controla estos Estados? Sin prejuzgar enteramente un asunto complejo, la respuesta en las democracias capitalistas es menos probable que sea «una élite estatal autónoma» que en la mayoría de las sociedades históricas. En estos países, la mayor parte del liderazgo político formal es designable y revocable. Considere uno como auténtica la democracia o no, pocos negarían que los políticos están en gran medida controlados por grupos exteriores de la

sociedad civil (bien por sus financiadores o sus electores) tanto como por la ley. El presidente Nixon o M. Chaban-Delmas pueden no haber pagado impuestos; los líderes políticos pueden amasar fortunas subrepticamente, infringir las libertades civiles de sus oponentes, y aferrarse al poder por medios astutamente antidemocráticos. Pero no expropiaron o matan a sus enemigos descaradamente, ni se atreven a modificar tradiciones legales que mantienen el dominio constitucional, la propiedad privada o las libertades individuales. En las inusuales ocasiones en que esto ocurre, lo llamamos *coup* o revolución, un trastrocamiento de las normas. Si pasamos de los políticos electos a los burócratas permanentes seguimos sin verles ejercitar un poder autónomo significativo sobre la sociedad civil. Tal vez debería medir esto, pues las decisiones secretas de políticos y burócratas penetran nuestra vida cotidiana de forma a menudo exasperante, decidiendo que no somos aptos para este o aquel beneficio, incluyendo, para algunas personas, la ciudadanía misma. Pero su poder de modificar las reglas fundamentales y de dar la vuelta a la distribución del poder dentro de la sociedad civil es débil sin el respaldo de un movimiento social de dimensiones formidables.

De esta forma, los Estados en las democracias capitalistas son en un sentido débiles y en otro fuertes. Son «despóticamente débiles» pero «infraestructuralmente fuertes». Distingamos claramente estos dos tipos de poder del Estado. El primer sentido denota poder por la élite del Estado misma *sobre* la sociedad civil. La segunda denota el poder del Estado de penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura. El segundo tipo de poder permite aún la posibilidad de que el mismo Estado sea un mero instrumento de fuerzas dentro de la sociedad civil, por ejemplo, que carece de poder despótico. Ambas son dimensiones analíticamente autónomas del poder. En la práctica, por supuesto, puede existir una relación entre ellas. Por ejemplo, cuanto más grande es el poder infraestructural del Estado, más grande es el volumen de dominación coactiva y, por tanto, mayor es la posibilidad de poder despótico sobre individuos y tal vez sobre grupos minoritarios marginales. Todos los Estados poderosos infraestructuralmente, incluyendo las democracias capitalistas, son fuertes en relación con los individuos y con los grupos más débiles en la sociedad civil, pero los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes, al menos en comparación con la mayoría de los Estados históricos.

De estas dos dimensiones independientes del poder del Estado podemos derivar los cuatro tipos ideales que se muestran en el cuadro 1.

El Estado *feudal* es el más débil, pues tiene ambos poderes despótico e infraestructural bajos. El Estado medieval europeo se aproximó a este tipo ideal, gobernando principalmente de forma indirecta, a través de una infraestructura libre y contractualmente establecida y controlada por los principales e independientes magnates, clérigos y ciudades. El Estado *imperial* posee sus propios agentes de gobierno, pero tiene sólo capacidad limitada para penetrar y coordinar la sociedad civil sin la ayuda de otros grupos de poder. Corresponde al término de Estado patrimonial usado por autores como Weber (1968) y Bendix (1978). Estados antiguos como el acádico, el egipcio, el asirio, el persa y el romano se aproximaron a este tipo. Dudaba acerca del término Estado *burocrático*, por sus connotaciones negativas. Pero una burocracia tiene una alta capacidad organizativa, aunque no puede establecer sus fines propios; y el Estado burocrático está controlado por otros grupos de la sociedad civil, pero sus decisiones, una vez adoptadas, son aplicables a través de la infraestructura estatal. Las democracias capitalistas contemporáneas se aproxi-

man a este tipo, como también el Estado futuro deseado por la mayoría de los radicales y socialistas. El *autoritario* está pensado para sugerir una forma más institucionalizada de despotismo, en la que los grupos de poder en competencia no pueden evitar el alcance infraestructural del Estado, ni están estructuralmente separados del Estado (como sí lo están en el tipo burocrático). Todo poder social significativo debe proceder a través de la estructura de gobierno autoritario del Estado. Es, por tanto, elevado en ambas dimensiones, pues tiene un alto poder despótico sobre la sociedad civil y es capaz de aplicar éste infraestructuralmente. De forma diferente, la Alemania nazi y la Unión Soviética tienden a este tipo. Pero posiblemente compensaron cierta pérdida de penetración infraestructural con un alto poder despótico (por lo que no consiguieron un grado tan alto de movilización social durante la segunda guerra mundial como la «despóticamente débil» pero participativa Gran Bretaña). No pretende esto negar que tales Estados contengan grupos de intereses en competencia que pueden poseer bases diferentes en la «sociedad civil». Más bien, en un Estado autoritario el poder se transmite a través de sus órdenes y así dichos grupos compiten por el control directo del Estado. Es distinto en las democracias capitalistas donde el poder de la clase capitalista, por ejemplo, permea toda la sociedad, y los Estados generalmente aceptan las reglas y la racionalidad de la economía capitalista que los rodea.

CUADRO 1. DOS DIMENSIONES DEL PODER DEL ESTADO

Poder <i>Despótico</i>	<i>Coordinación</i> infraestructural	
	Baja	Alta
Bajo	Feudal	Burocrático
Alto	Imperial	Autoritario

Éstos son tipos ideales. Pero mi elección de ejemplos históricos reales que se aproximan más o menos a ellos revela dos grandes tendencias que son suficientemente claras aunque merecen una explicación. Primera, ha tenido lugar un crecimiento histórico a largo plazo en el poder infraestructural del Estado, aparentemente con un impulso tremendo por parte de las sociedades industriales, pero también perceptible dentro de las sociedades preindustriales e industriales tomadas por separado. Segunda, dentro de cada época histórica han tenido lugar, sin embargo, enormes variaciones en los poderes despóticos. No ha existido una tendencia general de desarrollo en los poderes despóticos: Estados no despóticos existieron en Mesopotamia a fines del cuarto milenio a. C. (la «primitiva democracia» de las ciudades-Estado tempranas), en Fenicia, Grecia y Roma en el primer milenio a. C., en las repúblicas y ciudades-Estado medievales, y en el mundo moderno por igual. La historia del despotismo ha sido de oscilación, no de desarrollo. ¿Por qué tan amplias divergencias en una dimensión, pero una tendencia al desarrollo en la otra?

El desarrollo del poder infraestructural del Estado

El crecimiento del poder infraestructural del Estado es único en la logística del control político. No voy a enumerar aquí sus principales fases históricas. En cambio, daré ejemplos de algunas tecnologías logísticas que han ayudado a la penetración efectiva del Estado en la vida social, cada una de las cuales ha tenido un largo desarrollo histórico.

1. Una división del trabajo entre las principales actividades del Estado que éste coordina centralmente. Un microcosmos de esto puede encontrarse en los campos de batalla de la historia donde una división administrativa coordinada entre infantería, caballería y artillería, normalmente organizadas por el Estado, derrotarían fuerzas en las que estas actividades estuvieran mezcladas, al menos en la guerra de «alta intensidad».
2. La alfabetización, la capacidad de estabilización de transmisión de mensajes a través de los territorios estatales por sus agentes, y la capacidad de codificación y archivo de responsabilidades legales. Giddens (1981) enfatiza el aspecto de «almacenaje» del poder estatal.
3. Establecimiento de pesas, medidas y moneda, permitiendo el intercambio de mercancías bajo una garantía última de valor por el Estado.
4. Velocidad de comunicación de mensajes y de transporte de personas y recursos a través de mejoras en vías, barcos, telégrafo, etc.

Los Estados que han sido capaces de usar formas altamente desarrolladas en términos relativos han tenido mayor capacidad de penetración infraestructural. Así se entiende el hecho de que la historia haya visto un proceso secular de avances infraestructurales.

Sin embargo, ninguna de estas técnicas es específica del Estado. Son parte del desarrollo social general, parte del crecimiento de las capacidades en aumento de los seres humanos para la movilización social colectiva de los recursos. Las sociedades en general, no sólo sus Estados, han aumentado sus poderes. De esta forma, ninguna de estas técnicas modifica necesariamente la relación entre un Estado y su sociedad civil; y ninguna está necesariamente promovida bien por el Estado o la sociedad civil.

Así el poder del Estado (en ambos sentidos) no deriva de técnicas o medios de poder peculiares a él. Las variadas técnicas de poder son de tres tipos principales: militares, económicas e ideológicas. Son propias de todas las relaciones sociales. El Estado hace uso de todas ellas, sin añadir ningún cuarto medio propio de él mismo. Esto ha hecho más plausibles las teorías reduccionistas porque el Estado parece ser dependiente de recursos que se encuentran también de forma más general en la sociedad civil. Si son erróneas, no es porque el Estado manipule medios de poder negados a otros grupos. El Estado no es autónomo en *este* sentido.

En realidad, el hecho de que los medios usados sean esencialmente también los medios usados en todas las relaciones sociales asegura que los Estados raras veces se separen mucho de sus sociedades civiles. Examinemos qué ocurre cuando un Estado promociona un aumento de poderes logísticos. Un ejemplo característico, aunque de lento ritmo, es la alfabetización.

Las primeras etapas de la alfabetización en Mesopotamia, y probablemente también en los otros principales casos de la emergencia de la civilización, tuvieron lugar en el seno del Estado.

En este sentido, el Estado estaba en gran parte codificando y estabilizando dos tipos de normas emergentes, derechos de propiedad «privada» y derechos y deberes comunitarios. Los primeros pictogramas y logogramas hicieron que los escribas de los templos-almacenes de las ciu-

dades-Estado pudieran mejorar sus sistemas de contabilidad, e indicar de manera más indeleble quién poseía qué y quién debía qué a la comunidad. Solidificó las relaciones que se difundían a través de los territorios circundantes y las centró más en torno a él. La escritura fue entonces simplificada en la letra cuneiforme silábica básicamente aún en el interior de la burocracia estatal, realizando las mismas funciones duales. La escritura fue una parte importante del crecimiento de los primeros Estados imperiales, esto es, del acádico y de los Imperios posteriores de los milenios tercero y segundo a. C. La alfabetización estuvo restringida a la burocracia, estabilizó sus sistemas de justicia y comunicaciones y de esta forma proporcionó apoyo infraestructural al despotismo estatal, aunque en apariencia con cierto tipo de alianza con una clase económica propietaria.

Sin embargo, la utilidad general de la alfabetización fue entonces reconocida por grupos de la sociedad civil. A la altura de la época en que se generalizaron las siguientes simplificaciones, la escritura alfabética y el pergamino (alrededor del principio del primer milenio a. C), la dominación del Estado había terminado. Los principales promotores no eran ya Estados despóticos sino grupos descentralizados de campesinos mercaderes sacerdotes de aldea y comerciantes organizados en laxas federaciones de pequeñas ciudades o tribus-Estados (como los arameos, los fenicios y los griegos). Desde entonces, el poder de tales grupos, normalmente con Estados no despóticos, rivalizó con el de los Imperios despóticos. Lo que había comenzado reforzando el despotismo terminó socavándolo cuando las técnicas se extendieron más allá de los confines del Estado. El Estado no podía tener bajo control sus propias invenciones logísticas. Y éste es en general el caso de todas estas invenciones, cualquiera que sea el período que consideremos. En nuestro tiempo tenemos ejemplos como las «estadísticas»: cosas que en origen corresponden al Estado, posteriormente son un método útil de recogida de información para cualquier organización de poder, especialmente las grandes corporaciones capitalistas.

Sin embargo, tampoco es difícil de encontrar ejemplos contrarios, en que los Estados se apropian técnicas infraestructurales promovidas por grupos de la sociedad civil. El curso de la industrialización ha visto varios de estos ejemplos, culminando en la Unión Soviética cuyos sistemas de comunicaciones, vigilancia y contabilidad estatales son similares a los promovidos por las empresas capitalistas (con sus Estados como socios) en el Oeste. En este caso lo que comenzó en la sociedad civil, continuó en el despotismo estatal. Las técnicas infraestructurales se difunden hacia fuera de las organizaciones de poder particulares que las han inventado.

Surgen dos conclusiones. Primera, en toda la historia del desarrollo de la infraestructura del poder no existe virtualmente técnica alguna que pertenezca por necesidad al Estado, o a la inversa, a la sociedad civil. Segunda, existe cierto tipo de oscilación entre el papel de las dos en el desarrollo social. Más tarde espero mostrar que no se trata simplemente de oscilación, sino de una dialéctica.

La pregunta obvia es: si los poderes infraestructurales son una característica general a la sociedad, ¿en qué circunstancia son apropiados por el Estado? ¿Cómo adquiere el Estado en ciertas circunstancias, pero no en otras, poderes despóticos? ¿Cuáles son los orígenes del poder autónomo del Estado? Mi respuesta viene en tres etapas, que afectan a la *necesidad* del Estado, su *multiplicidad de funciones* y su *centralización territorializada*. Las dos primeras han sido identificadas a menudo en la reciente teoría, la tercera es, creo, novedosa.

ORÍGENES DEL PODER DEL ESTADO

La necesidad del Estado

Las únicas sociedades sin Estados han sido primitivas. No hay sociedades civilizadas complejas sin algún centro de autoridad dominadora coactiva, por limitado que sea su campo de acción. Si observamos los débiles ejemplos feudales encontramos que incluso ellos tienden a proceder de una historia de mayor centralidad estatal cuyas normas perviven para reforzar los nuevos Estados débiles. Los Estados feudales tienden a emerger bien como un freno a la desintegración mayor de un Estado superior antes unificado (como en China y Japón) o como una división de los despojos entre los victoriosos, y obviamente unidos, conquistadores, tras la conquista (Lattimore, 1957). El feudalismo europeo occidental encarna estas dos historias, aunque con variadas mezclas en distintas regiones. Las leyes de los Estados feudales en Europa fueron reforzadas por reglas procedentes del derecho romano (sobre todo leyes de la propiedad), códigos cristianos de conducta y nociones germánicas de lealtad y honor. Se trata de un vislumbre de un proceso al que volveré más tarde: una perpetua dialéctica de movimiento entre el Estado y la sociedad civil.

De esta forma, las sociedades con Estados han tenido un valor de supervivencia superior al de aquéllas sin Estado. No tenemos ejemplos de sociedades sin Estado perdurables a partir de un primitivo nivel de desarrollo, y sí muchos de sociedades con Estados absorbiendo a aquéllas o eliminándolas. Allí donde sociedades sin Estado conquistan otras con Estado, bien desarrollan ellas mismas un Estado, o provocan el retroceso social en la sociedad conquistada. Hay buenas razones sociológicas para esto. Sólo existen tres bases alternativas al orden: la fuerza, el intercambio y la costumbre, y ninguna de ellas es suficiente a largo plazo. Llegado cierto punto surgen nuevas exigencias para las que la costumbre se hace inadecuada; llegado cierto punto negociar sobre todas las cosas en relaciones de intercambio se torna ineficaz y desintegrador; mientras que la fuerza por sí sola, como resaltó Parsons, pronto «se desinflará». A largo plazo las reglas, normalmente dadas por descontado, pero aplicables, son necesarias para vincular a extraños o semiextraños. No es imprescindible que estas reglas sean aplicadas por un único Estado monopolista. De hecho, aunque el ejemplo feudal es extremo, la mayoría de los Estados coexiste en una civilización multietatal que también aporta ciertas reglas de conducta normativas. Sin embargo, la mayoría de las sociedades parecen haber requerido que algunas reglas, en particular las relevantes para la protección de la vida y la propiedad, sean impuestas de forma monopolística, y éste ha sido el territorio del Estado.

De esta necesidad deriva en última instancia el poder autónomo del Estado. Las actividades del personal estatal son necesarias a la sociedad en conjunto y/o a los diversos grupos que se benefician de la estructura de reglas existente que el Estado aplica. De esta funcionalidad deriva la posibilidad de la explotación, un resorte para la realización de los intereses privados del Estado. Que dicho resorte se utilice o no depende de otras condiciones, pues —después de todo— no hemos siquiera estipulado la existencia de un cuadro estatal permanente capaz de tener intereses reconocibles. Pero la necesidad es la madre del poder del Estado.

La multiplicidad de las funciones estatales

A pesar de las afirmaciones de los reduccionistas, la mayoría de los Estados no se ha dedicado en la práctica a la realización de una única función. La «dominación coactiva» es simplemente un paraguas conceptual. Las reglas y funciones han sido extremadamente variadas. Como reconoce el modelo bidimensional, podemos distinguir entre funciones internas e internacionales, o entre económicas, ideológicas y militares. Pero hay muchos tipos de actividad y cada una tiende a ser funcional para diferentes «circunscripciones» en la sociedad. Esto puede ilustrarse haciendo referencia a los cuatro tipos probablemente más persistentes de actividades estatales.

1. El mantenimiento del orden interior. Esto puede beneficiar a todos o a todos los subordinados a la ley del Estado. Puede también proteger a la mayoría de usurpaciones arbitrarias por parte de grupos social y económicamente poderosos, distintos de los relacionados con el Estado. Pero probablemente el principal beneficio es proteger las relaciones de propiedad existentes de la masa de desposeídos. Esta función sirve probablemente mejor a la circunscripción de la clase económica dominante.
2. La defensa/agresión militar, dirigida contra enemigos extranjeros. Los «partidos de la guerra» son raras veces coincidentes bien con la sociedad entera o con una clase determinada de ella. La defensa puede ser genuinamente colectiva; la agresión tiene normalmente intereses más específicos tras ella. Esos intereses pueden ser de forma bastante general compartidos por todos los «segundones» sin derechos de herencia o por todos los amplios de miras; o pueden comprender tan sólo a una fracción de clase de la aristocracia, los mercaderes o los capitalistas. En los sistemas multiestatales la guerra normalmente implica alianzas con otros Estados, algunos de los cuales pueden compartir la misma religión, etnia o filosofía política como también algún aspecto interno. Éstos son raras veces reducibles a una clase económica. Por tanto, los espacios de la guerra y la paz son normalmente en cierta medida idiosincráticos.
3. El mantenimiento de las infraestructuras de comunicación: caminos, ríos, sistemas de mensajes, moneda, pesos y medidas, ordenamientos mercantiles. Aunque pocos Estados han monopolizado todos ellos, todos han proporcionado algunos de ellos, pues poseen una base territorial que a menudo está más eficientemente organizada desde un centro. Las principales circunscripciones son aquí un «interés general» y grupos más concretos dedicados al comercio.
4. La redistribución económica: la distribución autoritaria de los recursos materiales escasos entre diferentes espacios ecológicos, grupos de edad, sexos, regiones, clases, etc. Hay un fuerte elemento colectivo en esta función, mayor que en el caso de los otros. Sin embargo, muchas de las redistribuciones implican grupos bastante concretos, especialmente los económicamente inactivos cuya subsistencia es así protegida por el Estado. Una redistribución económica tiene también una dimensión internacional, pues el Estado normalmente regula las relaciones comerciales y los intercambios de moneda en circulación a través de sus fronteras, a veces de forma unilateral, a veces en consonancia con otros Estados. Esto proporciona también al Estado

una circunscripción particular entre los mercaderes y otros agentes internacionales, quienes, no obstante, están pocas veces de acuerdo en materia de la política mercantil más conveniente.

Estas cuatro tareas son necesarias bien para la sociedad en conjunto o para grupos de interés en ella. Son emprendidas más eficazmente por el personal de un Estado central que se torna imprescindible. Y comprometen al Estado en relaciones funcionales con distintos, y en ocasiones contrapuestos, grupos entre quienes existe espacio para maniobrar. El espacio puede ser explotado. Cualquier Estado comprometido en una multiplicidad de relaciones de poder puede oponer unos grupos contra otros.

Merece la pena resaltar que un ejemplo de esta estrategia de «divide y vencerás» ha sido un elemento básico del análisis sociológico. Tal es el caso del «Estado transicional», que vive en medio de profundas transformaciones económicas de un modo de producción a otro. No existe una única clase económica dominante, y el Estado puede oponer los grupos de poder tradicionales contra los emergentes. Dichas situaciones fueron discutidas por los dos teóricos clásicos de la estratificación. Marx analizó y ridiculizó los intentos de Luis Bonaparte de oponer las facciones del capital industrial y financiero, la pequeña burguesía, campesinado y proletariado, para acrecentar su propio poder independiente. Ésta es la «ley del equilibrio bonapartista», resaltada por Poulantzas (1972), aunque Marx (y Poulantzas) subestimaron bastante la habilidad de Bonaparte para triunfar (véase Pérez-Díaz, 1979). Weber estaba impresionado por la capacidad del Estado prusiano de utilizar una clase económica en declive, los terratenientes agrarios junker, para aferrarse al poder autocrático en el vacío creado por la timidez política de las clases burguesa y proletaria (véase Lachmann, 1970: 92-142). Todos los distintos grupos en ambos ejemplos necesitaron del Estado, pero ninguno logró hacerse con él. Otro ejemplo es el desarrollo del absolutismo en la Europa de la Edad Moderna. Los monarcas opusieron (o fueron incapaces de elegir entre) grupos feudales y burgueses, rurales y urbanos unos frente a otros. En particular, las funciones militares y las funciones realizadas en relación con las clases económicas dominantes fueron distintas. Los Estados utilizaron la guerra como un medio para tratar de mermar su dependencia respecto de las clases (como afirman tanto Skocpol, 1979, como Trimberger, 1978).

Éstos son ejemplos conocidos del equilibrio estatal entre lo que son predominantemente clases o fracciones de clases. Pero las posibilidades de equilibrio son mucho más numerosas si el Estado se compromete en una multiplicidad de relaciones con grupos que pueden ser en algunos aspectos más restringidos y en otros más amplios que las clases. Puesto que la mayoría de los Estados persiguen múltiples funciones, pueden realizar maniobras múltiples. La «ley del equilibrio bonapartista» es una habilidad adquirida por casi todos los Estados. Este espacio de maniobra es el lugar de nacimiento del poder estatal.

Y éste es más o menos el punto máximo de alcance de las ideas de la actual teoría bidimensional. Es un progreso, pero insuficiente. No capta en realidad la *especificidad* del Estado como organización social. Después de todo, la necesidad de más multiplicidad de funciones, y la ley de equilibrio, son también la fuente e instrumentos de poder de cualquier despiadado director de empresa. ¿Es el Estado simplemente una gran autoridad ejecutiva? No, como veremos ahora.

La centralización del Estado

La definición de Estado se concentra en su naturaleza institucional, territorial, centralizada. Ésta es la tercera y más importante precondition del poder estatal. Como se ha remarcado, el Estado no posee un específico *medio* de poder independiente de, y análogo a, el poder económico, militar e ideológico. Los medios utilizados por el Estado son sólo una combinación de éstos, que son también los medios de poder utilizados en todas las relaciones sociales. Sin embargo, el poder del Estado es irreducible en un sentido bastante distinto, *socioespacial* y *organizativo*. Solamente el Estado está inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado sobre el que tiene poder autoritario. A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil, los recursos de las élites estatales se difunden autoritariamente hacia fuera desde un centro pero se detienen ante barreras territoriales definidas. El Estado es, de hecho, un *lugar*: tanto un lugar central como un alcance territorial unificado. Puesto que las principales formas del poder autónomo estatal derivarán de este atributo distintivo del Estado, es importante que pruebe primero que el Estado difiere de hecho socioespacial y organizativamente de las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil.

Los grupos de poder *económico* -corporaciones de clases, casas mercantiles, señoríos, plantaciones, el *oikos*, etc.- se encuentran normalmente en relaciones descentralizadas, competitivas o conflictivas unos con otros. Ciertamente, las disposiciones internas de algunos de ellos (p.e., la moderna corporación, o la casa y señorío del gran señor feudal) pueden estar relativamente centralizadas. Pero en primer lugar, están orientadas hacia fuera por otras oportunidades de beneficio económico que no están territorialmente limitadas ni sujetas a reglas autoritarias que controlen la expansión (excepto por los Estados). La expansión del poder económico no es autoritaria, dirigida: es «difundida», de manera informal. En segundo lugar, el campo de acción de las instituciones económicas modernas, y algunas de las históricas, no es territorial. No ejercen control general sobre un territorio específico, controlan una función especializada y procuran extenderla «transnacionalmente» allí donde tal función sea demandada y explotable. La General Motors no controla el territorio alrededor de Detroit, controla el montaje de automóviles y algunos aspectos de las opciones económicas de vida de sus empleados, accionistas y consumidores. En tercer lugar, en los casos en que las instituciones económicas han sido autoritarias, centralizadas y territoriales (como en la casa/señorío feudal de la nobleza histórica) han estado, bien sujetas a un nivel superior de control territorial central por el Estado (imperial), o han adquirido función política (administración de justicia, ejecución de levadas militares, etc.) de un Estado (feudal) débil convirtiéndose así en «mini-Estados». De esta forma, los Estados no pueden ser meros instrumentos de las clases, pues tienen un campo de acción territorial diferente.

Razonamientos análogos pueden hacerse acerca de los movimientos de poder ideológico como las religiones. Las ideologías (a menos que sean de dirección estatal) se difunden normalmente más que las relaciones económicas. Se mueven en difusión e «intersticialmente» dentro de los territorios estatales, extendiéndose por medio de redes de comunicación por entre segmentos de la población de un Estado (como clases, cohortes de edad, géneros, población rural/urbana); a menudo se mueven también transnacionalmente a través directamente de las fronteras estatales. Las ideologías pueden desarrollar instituciones centrales, autoritarias, de tipo

eclesiástico, pero éstas suelen estar organizadas funcional más que territorialmente: se ocupan de lo sagrado más que de lo secular, por ejemplo. Hay algo de «trascendencia» socioespacial, como también espiritual, en los movimientos ideológicos, que es en realidad opuesta a los límites territoriales del Estado.

Es cierto, sin embargo, que el poder militar se solapa bastante con el Estado, especialmente en los Estados modernos que normalmente monopolizan los medios de violencia organizada. Sin embargo, es útil tratarlos como dos fuentes distintas de poder. No tengo espacio aquí para justificar plenamente esto (véase Mann, 1986, cap. 1). En lugar de ello haré dos razonamientos. Primero, no toda guerra se organiza con más eficacia de forma central territorial: las guerrillas, el feudalismo militar y las bandas armadas son todos ejemplos de organizaciones militares relativamente descentralizadas eficaces en muchos períodos históricos. Segundo, el campo de acción efectivo del poder militar no cubre un solo y unitario territorio. En realidad tiene dos radios territoriales bastante diferentes de control efectivo.

El control militarista de la conducta cotidiana requiere tal grado de coerción organizada, apoyo logístico y extracción de excedente que solamente es práctico en comunicación estrecha con las fuerzas armadas en áreas de alta disponibilidad de recursos. No se extiende por igual sobre territorios estatales enteros. Permanece concentrado en bolsas y a lo largo de las vías de comunicación. Es relativamente ineficaz para penetrar la agricultura campesina, por ejemplo.

El segundo radio capacita, no el control cotidiano, sino el establecimiento de amplios límites de conformidad externa sobre áreas mucho mayores. En este caso, el fracaso en el cumplimiento de amplios parámetros tales como el cobro de tributos, la realización de actos rituales de sumisión, el apoyo militar ocasional (o al menos la ausencia de rebelión) podrían terminar en una expedición punitiva, y por ello es evitado. Este radio de poder militar de choque ha sido normalmente mucho más grande que el del control político estatal, como afirmó brillantemente Owen Lattimore (1962). Esto es claramente así en el mundo actual, dadas las capacidades de los modernos armamentos. Y es cierto también de las superpotencias en un sentido más sutil: pueden imponer regímenes «amistosos» y desestabilizar los no amistosos a través de élites militares clientes y de sus propias organizaciones paramilitares encubiertas, pero no pueden hacer que esos regímenes se sometan fielmente a sus dictados políticos. Un ejemplo más tradicional sería la expedición punitiva a las Malvinas por parte de Gran Bretaña, capaz de derrotar y así deslegitimar al régimen argentino, y con capacidad de repetir el castigo, pero incapaz de proporcionar un futuro político a las islas. La logística de la «coerción concentrada» —es decir, del poder militar— difiere de la del Estado territorial centralizado. La teoría militarista del Estado es errónea, y una razón es que la organización del Estado no es colindante con la organización militar.

La autonomía organizativa del Estado no es sólo parcial: de hecho, en muchos casos, puede ser bastante pequeña. La General Motors o la clase capitalista en general, o la Iglesia católica o los señores y caballeros feudales, o los militares norteamericanos, son o fueron bastante capaces de vigilar los Estados que habían apuntalado. Sin embargo, no pudieron hacer ellos mismos el trabajo del Estado a menos que cambiaran su propia estructura socioespacial y organizativa. Un poder estatal autónomo resulta de esta diferencia. Incluso si un Estado concreto

es consolidado o intensificado simplemente para institucionalizar las relaciones entre grupos sociales dados, esto se hace concentrando recursos e infraestructuras en manos de una institución que tiene contornos socioespaciales e infraestructurales distintos de aquellos grupos. La flexibilidad y la rapidez de respuesta entraña la concentración del proceso de decisión y una tendencia hacia la permanencia de personal. Los grupos de interés descentralizados no territoriales que fundan el Estado en primer lugar son de esta forma menos capaces de controlarlo. La centralización territorial proporciona al Estado una base potencialmente independiente de movilización de poder que es necesaria para el desarrollo social y está específicamente apropiada por el Estado mismo.

Si juntamos la necesidad, la multiplicidad y la centralización territorial del Estado, podemos en principio explicar su poder autónomo. Por estos medios la élite estatal posee una independencia de la sociedad civil que, aunque no es absoluta, no es menos absoluta en principio que el poder de cualquier otro grupo importante. El poder de aquélla no puede ser reducido al de éstos ni directamente ni «en última instancia». El Estado no es simplemente un lugar de la lucha de clases, un instrumento del dominio de clase, el factor de cohesión social, la expresión de los valores fundamentales, el centro de los procesos de asignación social, la institucionalización de la fuerza militar (como en las diversas teorías reduccionistas): es una organización socioespacial distinta. Como consecuencia, podemos tratar a los Estados como *actores*, en la persona de las élites estatales, con una voluntad de poder, y podemos imputarle el tipo de teoría de los intereses del Estado de «acción racional» defendida por Levi (1981).

Los mecanismos de adquisición de poder estatal autónomo

Por supuesto, esto no confiere por sí solo un grado significativo de poder real a la élite estatal, pues los grupos de la sociedad civil, aunque organizados de forma un tanto diferente, pueden aún ser capaces de controlarlo considerablemente. Pero los principios nos ofrecen un par de hipótesis para explicar las variaciones de poder. 1) El poder infraestructural del Estado deriva de la utilidad social en cualquier tiempo y lugar de las formas de centralización territorial que no pueden suministrar las fuerzas mismas de la sociedad civil. 2) La extensión del poder despótico del Estado deriva de la incapacidad de las fuerzas de la sociedad civil para controlar esas formas de centralización territorial, una vez establecidas. Hay, por tanto, dos fases en el desarrollo del despotismo: el crecimiento de la centralización territorial, y la pérdida de control sobre él. Primero, la función, después, la explotación. Veámoslas por orden.

Puesto que los Estados han emprendido tal variedad de actividades sociales, hay también muchas formas por las que en diferentes épocas han adquirido una parte desproporcionada de la capacidad de coordinación infraestructural. Escogeré tres ejemplos relativamente indiscutibles: la utilidad de una economía redistributiva, de una jefatura militar coordinada y de una respuesta centralmente coordinada de «desarrollo tardío» a los rivales de un Estado. Son todas ellas típicas condiciones que favorecen la centralización territorial de los recursos sociales.

El Estado redistributivo parece haber sido, según afirman los antropólogos y arqueólogos, particularmente propio de la historia temprana de las sociedades antes de que se diera el intercambio de mercancías. Distintos núcleos económicos entregaban sus excedentes a un almacén cen-

tral que finalmente se convirtió en un Estado permanente. El tema es a menudo sobrevalorado (p.e., por Service, 1975), pero ha sido a menudo arqueológicamente útil (véase Renfrew, 1972).

La vía militar fue, tal vez, la mejor conocida para los teóricos de fines del siglo XIX y comienzos del XX, como Spencer (1969), Gumpłowicz (1899) y Oppenheimer (1975). Aunque exageraron su papel, no hay duda de que la mayoría de los bien conocidos Imperios antiguos aumentaron considerablemente los poderes infraestructurales de sus Estados por su utilización de fuerzas militares centralizadas, altamente organizadas, disciplinadas y bien equipadas tanto para la defensa como para la conquista. Roma es el ejemplo mejor conocido.

En tercer lugar, la respuesta de los Estados de desarrollo industrial tardío a la interferencia de sus rivales de industrialización temprana es bien conocida: un desarrollo acumulativo, a través de Francia, Prusia, Japón y Rusia de la movilización de recursos económicos más y más centralizados y territorialmente circunscritos con las finanzas estatales y las empresas estatales protegiéndose tras barreras arancelarias (planteado de forma clásica por Gerschenkron, 1962). Pero cuenta también con más tempranos paralelos: por ejemplo, en la historia de Asiría o la primitiva República romana, con la imitación de civilizaciones anteriores, pero de una forma más centralizada.

Nótese que en todos los casos no es la necesidad económica o militar *per se* la que aumenta el papel del Estado, pues esto puede simplemente situarlo en manos de las clases o grupos militares en la sociedad civil. Es más bien la particular utilidad de la *centralización territorial* económica o militar en una situación dada. Hay otros tipos de economía (p.e., el intercambio de mercado) y de organización militar (p.e., la caballería feudal, la defensa de castillos) que apoyan la descentralización y, por tanto, reducen el poder del Estado. En todos los ejemplos anteriores las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil confieren *libremente* poderes infraestructurales a sus Estados. Mi explicación comienza así en un estilo funcionalista. Pero las funciones son entonces explotadas y tiene lugar el despotismo. La hipótesis es que la sociedad civil da libremente recursos pero, entonces, pierde control y pasa a ser oprimida por el Estado. ¿Cómo tiene esto lugar?

Consideremos primero ese viejo caballo de batalla, los orígenes del Estado. En algunas teorías de los orígenes del Estado, la pérdida de control por los «civiles» es virtualmente automática. Por ejemplo, en la tradición militarista de teoría, los jefes guerreros aparecen convirtiendo automáticamente la autoridad transitoria legítima de tiempo de guerra en poder coercitivo permanente en tiempo de paz. Pero como ha señalado Clastres (1977), las sociedades primitivas toman grandes precauciones para asegurar que sus líderes militares no se conviertan en opresores permanentes. De manera similar, el Estado redistributivo de los antropólogos parece haber contenido una cantidad de frenos sobre todo contra la usurpación, que hace problemático su desarrollo ulterior. En realidad, parece que los Estados permanentes coercitivos generalmente *no* se desarrollan en la prehistoria tardía. Sólo en unos pocos casos inusuales (conectados con efectos regionales de la agricultura aluvial) los Estados «prístinos» se desarrollaron de forma endógena, e influyeron en todos los demás casos³. El problema parece ser que para convertir las funciones centralizadas en explotación, son necesarios recursos organizativos que sólo aparecieron con la emergencia de sociedades estatales civilizadas, estratificadas (lo cual es un proceso circular).

No obstante, el proceso es un tanto más claro con respecto a la intensificación del poder estatal en sociedades civilizadas ya establecidas, estratificadas, con Estados. Sabemos lo suficiente sobre la Roma temprana y sobre otros casos anteriores como para ampliar la noción de Spencer de «cooperación compulsiva». Spencer observó que la conquista podía poner nuevos recursos en manos de la jefatura centralizada conquistadora tales que podía adquirir un grado de autonomía respecto de los grupos que la habían puesto en movimiento. Pero el argumento de Spencer puede ser ampliado a la esfera de la producción agrícola. En condiciones preindustriales, el incremento de la productividad del trabajo a menudo implicaba el aumento de la intensidad de esfuerzo. Ésta era más fácilmente obtenida por coerción. Una economía militarizada podría aumentar la producción y ser beneficiosa a la sociedad civil en general, o al menos a sus grupos dominantes. Obviamente, en la mayoría de las condiciones agrícolas, la coerción no podía ser aplicada rutinariamente. Pero donde el trabajo estaba concentrado —digamos, en la agricultura de irrigación, en plantaciones, minas y trabajos de construcción— sí podía. Pero esto requería el mantenimiento del militarismo centralizado, pues un régimen centralizado era más eficiente en el uso de un mínimo de recursos militares para un efecto máximo.

Esto requeriría verdaderamente bastante elaboración. En otro trabajo (Mann, 1986) lo denomino «militarismo keynesiano» (cap. 9) debido a los efectos multiplicadores producidos por la fuerza militar. Estos efectos fomentan el poder despótico del Estado *vis-á-vis* la sociedad civil pues hacen útil el mantenimiento de la cooperación compulsiva centralizada, que la sociedad civil no puede satisfacer al principio. Es un ejemplo de cómo la centralización aumenta los recursos sociales generales —y así ningún grupo poderoso de la sociedad civil desea prescindir del Estado— pero también aumenta los recursos privados de poder de la élite estatal. Éstos pueden ser entonces usados despóticamente contra la sociedad civil.

Dado que las actividades del Estado generan recursos suplementarios, éste posee, por tanto, una ventaja logística concreta. La centralización territorial proporciona posibilidades de movilización efectiva, capaces de concentrar estos recursos contra cualquier grupo particular de la sociedad civil, aunque el Estado sea inferior en recursos generales. Los grupos de la sociedad civil pueden de hecho respaldar el poder del Estado. Si el Estado mantiene unas relaciones de producción dadas, entonces la clase económica dominante tendrá interés en la centralización estatal eficiente. Si el Estado defiende a la sociedad civil de agresiones exteriores, o reprime la criminalidad, entonces su centralización será apoyada de manera bastante general en la sociedad. Naturalmente, el grado de centralización útil a estos intereses de la sociedad civil variará de acuerdo al sistema de producción o al método de guerra en cuestión. La centralización puede también ser observada en la esfera de la ideología, como argumenta Eisenstadt (1969). El Estado y los intereses que sirve han pretendido siempre apoyar su autoridad por una apelación al «universalismo» sobre sus territorios, una separación de todo vínculo particularista, especializado, con el parentesco, el localismo, la clase, la Iglesia, etc. De forma natural, los Estados tienden, en la práctica, a representar los intereses de agrupaciones concretas de parentesco, localidad, clase, etc., pero si parecieran hacer simplemente esto, perderían toda reclamación de distinción y legitimidad. Los Estados se apropian lo que Eisenstadt denomina «recursos flotantes», no vinculados a grupo particular de interés alguno, capaces de flotar por toda la sociedad territorialmente definida.

Esto puede parecer un formidable catálogo de los poderes estatales. Y, sin embargo, las realizaciones de poder autónomo de los Estados históricos antes del siglo XX fueron en general

limitadas y precarias. Hallamos aquí los imperativos logísticos infraestructurales fundamentales operando contra los regímenes centralizados en sociedades agrarias extensivas. Regresamos a la más grande gama eficaz de acción militar punitiva en comparación con el dominio político eficaz. Sin entrar aquí en cálculos logísticos detallados, sino basándonos en el trabajo seminal de Engel (1978) y Van Creveld (1977), podemos estimar que en las sociedades imperiales del Cercano Oriente hasta Alejandro Magno la campaña militar máxima sin abastecimiento era de en torno a 60-75 millas. Alejandro y los romanos pueden haberla extendido a casi 100 millas, y éste siguió siendo el máximo hasta el siglo XVIII en Europa, en que una elevación general de la productividad agrícola proporcionó la base logística para operaciones mucho más extensas. Antes de esto las distancias superiores requerían más de una fase de campaña, o bien —mucho más común si se buscaba algún grado de control político— elaboradas negociaciones con aliados locales en materia de abastecimiento. Esto se incrementa si se desea el control político rutinario sin la presencia del ejército principal. De forma que incluso los dirigentes despóticos más pretenciosos dominaron en realidad a través de notables locales. Todas las sociedades extensivas eran en realidad «territorialmente federales». Su dominio imperial fue siempre mucho más débil que lo que muestran las imágenes tradicionales de ellos⁴.

Tenemos pues en este ejemplo tendencias contrarias: centralización militarista seguida de federalismo fragmentador. Combinándolos podemos obtener una dialéctica. Si la cooperación compulsiva es exitosa, incrementa tanto el poder infraestructural como el despótico del Estado. Pero también aumenta los recursos sociales infraestructurales en general. Los imperativos logísticos significan que las nuevas infraestructuras no pueden mantenerse dentro del cuerpo político del Estado. Sus agentes continuamente «desaparecen» en la sociedad civil, llevándose con ellos los recursos del Estado. Tal sucede continuamente a estos regímenes. El botín de guerra, las donaciones de tierra a jefes militares, los beneficios de los cargos, los impuestos, alfabetización, moneda, todos atraviesan un ciclo de dos fases, y son primero propiedad del Estado y después propiedad privada (en el sentido de «escondida»). Y aunque hay casos donde la fase de fragmentación induce al colapso social, hay otras donde la sociedad civil puede utilizar los recursos que el Estado despótico ha institucionalizado, sin necesitar un Estado tan fuerte. Los arameos, los fenicios y los griegos se apropiaron y desarrollaron las técnicas implantadas por los Estados despóticos del Próximo Oriente. La Europa cristiana se apropió de la herencia romana.

Mis ejemplos son un tanto militaristas solamente porque el proceso es aquí más fácil de describir. Fue una dialéctica general en las sociedades agrarias. En otras palabras, los regímenes imperiales y feudales no oscilan simplemente (como han afirmado Weber, Kautsky y muchos otros), se hallan entrelazados en un proceso dialéctico. Una gama de técnicas infraestructurales son iniciadas por los Estados despóticos, y después apropiadas por la sociedad civil (o viceversa); después aparecen otras oportunidades de coordinación centralizada, y el proceso comienza de nuevo. Tales tendencias son observables tanto en las sociedades de la Edad Moderna como en las antiguas, de las que he escogido mis ejemplos.

Tal visión rechaza una antítesis simple, común a las ideologías de nuestro tiempo, entre el Estado y la sociedad civil, entre propiedad pública y privada. Ve las dos como entrelazadas continuamente en el tiempo. Más específicamente ve las grandes concentraciones de propiedad privada —y, por tanto, el poder de las clases dominantes— normalmente incrementadas

por la fragmentación de los Estados despóticos triunfantes, no como un producto de las fuerzas de la sociedad civil en solitario. De esta forma la autonomía de poder tanto del Estado como de la sociedad civil en esencia ha fluctuado dialécticamente. No puede haber una fórmula general para un nivel «atemporal» de poder estatal autónomo (en el sentido despótico).

Pero la situación actual es relativamente confusa. Las infraestructuras de poder dieron un salto adelante con la Revolución industrial. El capitalismo industrial destruyó las sociedades «territorialmente federadas», reemplazándolas con Estados-nación a través de cuyos territorios pudieron penetrar estructuras de control y vigilancia unitarios⁵. La penetración logística del territorio se ha incrementado de forma exponencial en el último siglo y medio.

¿Qué sucede si un Estado adquiere control sobre todas esas instituciones de control históricamente divididas entre Estados, empresas capitalistas, Iglesias, asociaciones caritativas, etc.? ¿Es éste el fin de la dialéctica, puesto que el Estado puede ahora mantener lo que adquiere? Obviamente, en términos macrohistóricos la Unión Soviética puede controlar sus agentes provinciales, y por ende sus provincias, de una manera que era completamente imposible para cualquier Estado anterior. Más aún, aunque su grado de autoritarismo efectivo puede ser fácilmente exagerado (como p.e., en las teorías «totalitarias»), sus tendencias de centralización son novedosas tanto en forma como en extensión. Las luchas grupales no están descentralizadas, como lo están en sustancia en las democracias capitalistas, ni se fragmentan como hacían en las sociedades agrarias. La lucha está en sí misma centralizada: hay algo que impulsa a las principales fuerzas contendientes —los «liberales», los «tecnócratas», el «complejo militar/industrial pesado», etc. — hacia el Presidium. No pueden eludir el Estado, como hacían los disidentes agrarios; no pueden luchar fuera del Estado, como a menudo hacen los capitalistas y trabajadores. ¿Está este Estado autoritario despóticamente «por encima de» la sociedad, coaccionándola con sus propios recursos autónomos de poder? ¿O se da su despotismo autoritario en términos más suaves, primero como un lugar en el que las fuerzas sociales más poderosas luchan y se comprometen, y en segundo lugar como un conjunto de aparatos coercitivos para aplicar el compromiso a todos los demás? Esto ha sido largamente debatido entre los teóricos de la Unión Soviética. No pretendo conocer la respuesta.

Los Estados burocráticos del Oeste presentan también problemas. Son muy parecidos a como fueron en términos de poder relativo antes de que comenzara el crecimiento exponencial en poderes logísticos. Por muchos aumentos que se hayan dado en sus capacidades infraestructurales, no han contenido los poderes descentralizados de la clase capitalista, su principal rival de poder. Los organismos de hoy, como las corporaciones multinacionales y las instituciones bancarias internacionales imponen todavía similares parámetros de racionalidad capitalista que sus predecesores hace un siglo. Las élites estatales no han adquirido una autonomía de poder mayor a pesar de sus capacidades infraestructurales. De nuevo, sin embargo, estoy tocando algunos de los temas centrales por resolver en relación con las sociedades contemporáneas. Y, de nuevo, no ofrezco soluciones. En realidad, es necesaria una perspectiva histórica a más largo plazo que la de nuestra generación para resolverlos, y para decidir si la Revolución industrial acabó con la dialéctica agraria que he descrito.

De esta forma, el impacto de la autonomía estatal sobre el poder despótico ha sido ambiguo. En términos de la teoría tradicional los resultados pueden parecer desconcertantes: el Estado no

ha poseído coherentemente grandes poderes o, en realidad, ningún nivel estable de poder. Pero he discutido interesantes procesos de poder de un tipo diferente. En las sociedades agrarias, los Estados podían explotar su centralización territorial, pero en general sólo de forma precaria y temporal porque el poder despótico generaba también sus propias antítesis en la sociedad civil. En las sociedades industriales, la emergencia de Estados autoritarios indica un despotismo potencial muy superior, pero éste es aún un tanto controvertido y ambiguo. En las democracias capitalistas hay escasos signos de poder estatal autónomo, de tipo despótico.

Pero, tal vez, desde el principio y junto con las teorías más tradicionales, hemos estado buscando el poder del Estado en el lugar equivocado. Examinando más el poder infraestructural podemos ver que así es.

RESULTADOS: PODER INFRAESTRUCTURAL

Todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Estas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto *dado* de relaciones sociales y territoriales, así como para erigir fronteras contra el exterior. Las nuevas fronteras momentáneamente alcanzadas por previas interacciones sociales son estabilizadas, reguladas y elevadas por las reglas universalistas monopolíticas del Estado. En este sentido el Estado da límites territoriales a las relaciones sociales cuya dinámica se halla fuera de él. El Estado *es* una arena, una condensación, una cristalización, un sumatorio de relaciones sociales, dentro de sus territorios, una afirmación a menudo hecha por Poulantzas (1972). Sin embargo, pese a las apariencias, esto no apoya la visión reduccionista del Estado de Poulantzas, pues éste es un papel *activo*. El Estado puede promover un cambio social grande por medio de la consolidación territorial, imposible de hacerse sin él. La importancia de este papel se halla en proporción a sus poderes infraestructurales: cuanto mayores son o se hacen, mayor es la territorialización de la vida social. De esta forma, incluso si cada movimiento del Estado hacia el despotismo es resistido triunfalmente por los grupos de la sociedad civil, puede tener lugar una reorganización infraestructural masiva dirigida por el Estado. Toda disputa entre la élite estatal y elementos de la sociedad civil, y toda disputa entre los segundos que se encuentra regulada rutinariamente a través de instituciones del Estado, tiende a focalizar las relaciones y las luchas de la sociedad civil en el plano territorial del Estado, consolidando la interacción social sobre ese terreno, creando mecanismos territorializados para reprimir o comprometer la lucha, y rompiendo las relaciones sociales tanto locales menores como territoriales más amplias.

Pondré un ejemplo. Desde el siglo XIII en adelante, dos procesos sociales principales favorecieron un mayor grado de centralización territorial en Europa. Primero, la guerra favoreció gradualmente estructuras de jefatura militar capaces de una coordinación rutinaria compleja de infantería especializada, caballería y artillería. Gradualmente, la leva feudal, más vaga, de caballeros, criados y unos pocos mercenarios, quedó obsoleta. A su vez esto suponía un «ciclo de extracción-coerción» rutinario de entrega de hombres, dinero y víveres a las fuerzas⁶. Finalmente, sólo los Estados territorialmente centralizados podían proveer tales recursos y los grandes ducados, principados-obispados y ligas de ciudades perdieron poder, frente a los Estados «nacionales» emergentes. Segundo, la expansión europea, especialmente la expansión económica bajo una forma crecientemente capitalista, requería: a) protección militar exterior

en aumento, b) regulación legal más compleja de la propiedad y las transacciones comerciales, y c) formas de propiedad interior (como derechos de tierras comunes). Los propietarios capitalistas buscaron ayuda en estos aspectos en los Estados territoriales. De esta forma los Estados europeos adquirieron gradualmente poderes infraestructurales muy superiores: recaudación regular de impuestos, un monopolio sobre la movilización militar, administración burocrática permanente, un monopolio legislativo y ejecutivo. A largo plazo, a pesar de intentos de absolutismo, los Estados fracasaron en la adquisición de poderes despóticos a través de esto porque ello aumentó también las capacidades infraestructurales de los grupos de la sociedad civil, especialmente de los propietarios capitalistas. Esto fue más marcado en Europa occidental y mientras el equilibrio de poder geopolítico basculó hacia el Oeste —y especialmente hacia Inglaterra— el Estado despóticamente débil demostró ser el modelo de la era moderna. Los Estados gobernaron con, y normalmente para los intereses de, la clase capitalista.

Pero el proceso y alianza facilitaron el auge de un tipo de poder estatal bastante diferente, de naturaleza infraestructural. Cuando el capitalismo se hizo dominante, adoptó la forma de un conjunto de segmentos territoriales: muchos sistemas de producción e intercambio, cada uno de ellos vinculados en buena medida (aunque no del todo) por un Estado y su esfera de influencia ultramarina. El sistema del Estado-nación de nuestra era no fue un producto del capitalismo (o, en realidad, del feudalismo) considerados como modos de producción puros. En este sentido es «autónomo». Fue el resultado de la manera en que los Estados preexistentes dieron fronteras normativas a las expansivas, emergentes, relaciones capitalistas. Los Estados eran los inicialmente débiles (en despotismo y en infraestructura) Estados de la Europa feudal. En el siglo XII hasta los más fuertes absorbían menos de un 2 % del PNB (si pudiéramos medirlo), y hacían levas altamente descentralizadas de un máximo de 10 ó 20 000 hombres en ocasiones por un máximo de treinta días en el sistema de campaña, no podían gravar impuestos de forma regular alguna, regulaban sólo un pequeño porcentaje del total de disputas sociales: eran, de hecho, marginales a las vidas sociales de la mayoría de los europeos. Y, sin embargo, esos insignificantes Estados adquirieron una importancia decisiva en la estructuración del mundo que hoy vivimos. La necesidad de centralización territorial llevó a la reestructuración primero de la sociedad europea, luego de la mundial. El equilibrio del terror nuclear se encuentra entre los Estados sucesores de estos enclenques Estados europeos.

Hoy, en el sistema económico internacional, los Estados-nación se presentan como actores económicos colectivos. A través de las páginas de la mayoría de los trabajos actuales de economía política se mueven actores como «los Estados Unidos», «Japón» o «el Reino Unido». Esto no significa necesariamente que exista un «interés nacional» común, simplemente que en el plano internacional hay un conjunto de actores de poder organizados colectivamente, los Estados-nación. No hay ninguna duda sobre el papel económico del Estado-nación: la existencia de un mercado interior separado hasta cierto punto del mercado internacional, el valor de la moneda de uso corriente del Estado, el nivel de sus tarifas y cuotas de importación, su apoyo al capital y trabajo nativos, en realidad, toda su economía política, está permeada por la noción de que la «sociedad civil» es su dominio territorial. La territorialidad del Estado ha creado fuerzas sociales con vida propia.

En este ejemplo, la territorialidad en aumento no ha elevado el poder despótico. Los Estados occidentales eran débiles despóticamente en el siglo XII y continúan siéndolo hoy. Sin em-

bargo, el aumento en penetración infraestructural ha elevado dramáticamente la delimitación territorial. Ésta parece una característica general del desarrollo social: los incrementos en los poderes infraestructurales estatales aumentan también la vinculación territorial de la interacción social. Podemos postular también la misma tendencia respecto del poder despótico, aunque es mucho más débil. Un Estado despótico sin fuertes apoyos infraestructurales sólo reivindicará la territorialidad. Como Roma y China, puede construir murallas, tanto para retener a sus súbditos como para frenar a los «bárbaros». Pero su éxito es limitado y precario. Así podríamos, de nuevo, elaborar una dialéctica histórica. Los aumentos en el poder estatal infraestructural territorializarán las relaciones sociales. Si entonces el Estado pierde control sobre sus recursos, se difunden hacia la sociedad civil, descentralizándolo y desterritorializándolo. Que esto esté, en realidad, comenzando a suceder en el mundo capitalista contemporáneo, con el auge de corporaciones multinacionales sobreviviendo al declive de dos Estados triunfalmente hegemónicos, Gran Bretaña y Estados Unidos, es uno de los temas más acaloradamente discutidos en la economía política contemporánea. Debo dejarlo aquí como un tema abierto.

En este ensayo, he argumentado que el Estado es esencialmente una arena, un lugar —justamente como han argumentado las teorías reduccionistas— y que éste es precisamente el origen y mecanismo de sus poderes autónomos. El Estado, a diferencia de los principales actores de poder de la sociedad civil, está territorialmente limitado y centralizado. Las sociedades necesitaban que algunas de sus actividades sean reguladas sobre un territorio centralizado. Lo mismo sucede con las clases económicas dominantes, las Iglesias y otros movimientos de poder ideológico, y élites militares. Por tanto, ellos confían los recursos de poder a las élites estatales, recursos que no son capaces de recuperar completamente, precisamente porque sus propias bases socioespaciales de organización no están centralizadas ni territorializadas. Dichos recursos de poder estatal, y la autonomía a que llevan, pueden no ser muchos. Sin embargo, si el uso del Estado de los recursos conferidos genera ulteriores recursos de poder —como en realidad pretendían los mismos grupos de la sociedad civil— éstos normalmente fluirán a través del Estado, y llevarán así a un grado significativo de autonomía de poder. Por tanto, *el poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial incrementada para la vida social en general*. Ésta ha variado de forma considerable a través de la historia de las sociedades, y consecuentemente lo ha hecho el poder de los Estados.

Distinguí entre dos tipos de poder estatal, despótico e infraestructural. El primero, el poder de la élite estatal sobre la sociedad civil, es lo que normalmente se ha entendido por poder estatal en la literatura. Aporté ejemplos de cómo la centralización territorial de los recursos económicos, ideológicos y militares ha elevado los poderes despóticos de los Estados. Pero los Estados raramente han sido capaces de aferrarse a dicho poder por mucho tiempo. Los logros despóticos han sido normalmente precarios en los Estados históricos porque han carecido de infraestructuras logísticas eficaces para penetrar y coordinar la vida social. De esta forma cuando los Estados incrementaron sus recursos «privados», éstos fueron pronto llevados a la sociedad civil por sus propios agentes. De aquí resultó la oscilación entre regímenes imperial/patriomiales y feudales analizados por primera vez por Max Weber.

Concentrándonos en el poder infraestructural, sin embargo, podemos ver que la oscilación era, en realidad, una dialéctica de desarrollo social. Los Estados despóticos han promovido una serie de infraestructuras de poder. Al «desaparecer» éstas en la sociedad civil, los poderes socia-

les generales aumentan. Yo sugiero que una parte central del desarrollo social en sociedades agrarias ha estado en una dialéctica entre estructuras centralizadas de poder autoritario, bien representadas por imperios de dominación, y estructuras descentralizadas de poder difuso, ejemplificadas en «civilizaciones de actores multipoder». De esta forma, el papel del Estado poderoso en el desarrollo ha fluctuado esencialmente: a veces promoviéndolo, otras retardándolo.

Pero también, he remarcado un segundo resultado de los poderes infraestructurales estatales. Donde éstos se han incrementado, también lo ha hecho la territorialidad de la vida social misma. Esto ha pasado normalmente desapercibido en la sociología debido al estatus incuestionable del concepto principal de la sociología: la «sociedad». La mayoría de los sociólogos -en realidad, la mayoría de la gente que lo usa- denomina «sociedad» al territorio de un Estado. Así, «la sociedad americana», «la sociedad británica», «la sociedad romana», etc. Lo mismo es predicable de sinónimos como «formación social» y (en menor medida) «sistema social». Sin embargo, la relevancia de las fronteras estatales para lo que denominamos sociedades es siempre parcial y ha variado enormemente. Los medievalistas no suelen caracterizar la «sociedad» en su época como definida por el Estado; es mucho más apropiada una designación transnacional más amplia como «cristianismo» o «sociedad europea». Sin embargo, este cambio entre la época medieval y la moderna es uno de los aspectos más decisivos de las grandes transformaciones modernizadoras; de la misma forma que la relación actual entre Estados nacionales y el «sistema mundial» es crucial para nuestra comprensión de la sociedad del último siglo XX. ¿Qué grado de territorialización y centralización tienen las sociedades? Es éste el aspecto teórico en el que hallamos a los Estados ejerciendo una fuerza masiva sobre la vida social, y *no* el terreno más tradicional de controversia, el poder despótico de las élites estatales sobre las clases u otras élites. Los Estados son centrales para nuestra comprensión de lo que es la sociedad. Donde los Estados son fuertes, las sociedades están relativamente territorializadas y centralizadas. Ésta es la afirmación más general que podemos hacer acerca del poder autónomo del Estado.

Notas

* Publicado en Zona Abierta, n° 57-58, Madrid, 1991, pp. 15-50.

Publicado inicialmente en *Archives Européennes de Sociologie*, 25 (1984), pp. 185-213 y actualmente en la compilación de trabajos de Mann, *States, war and capitalism: studies in political sociology*, Londres, Blackweil, 1988. Traducción de Pablo Sánchez León.

1 Véanse, por ejemplo, las definiciones de Eisenstadt (1969: 5); Maclver (1926: 22); Weber (1968: 64).

2 Se refiere a la Reina de *Alicia en el país de las maravillas* de Lewis Carroll [N. del T.].

3 Este argumento es desarrollado más extensamente en Mann (1986, caps. 2-4).

4 Esto es bien reconocido hoy por muchos autores, p.e., Kautsky (1982); Gellner (1983, cap. 2); Giddens (1981: 103-104).

5 Como ha argumentado, p.e., Giddens (1981).

6 Véase el brillante ensayo de Finer (1975).

Bibliografía

- BENDIX, R. (1978), *Kings or people*, Berkeley, University of California Press.
- CLASTRES, P. (1977), *Society against the state*, Oxford, Blackwell.
- CREVELD, M. van (1977), *Supplying war: logistics from Wallenstein to Patton*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EISENSTADT, S. N. (1969), *The political systems of empires*, Nueva York, The Free Press.
- ENGEL, D. W. (1978), *Alexander the Great and the logistics of the Macedonian Army*, Berkeley, University of California Press.
- FINER, S. (1975), State and nation-building in Europe: the role of the military, en TILLY, C. (comp.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- GELLNER, E. (1983), *Nations and Nationalism*. Oxford, Blackwell, (en castellano, *Nación y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1988).
- GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Belknap Press, (en castellano, *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1968).
- GIDDENS, A. (1981), *A contemporary critique of historical materialism*, Londres, Macmillan.
- GUMPLOWICZ, L. (1899), *The outlines of sociology*, Philadelphia, American Academy of Political and Social Science.
- HINTZE, O. (1975), *The historical essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford University Press.
- HOPKINS, K. (1978), *Conquerors and slaves*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KAUTSKY, J. H. (1982), *The politics of aristocratic empires*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- LACHMANN, L. (1970), *The legacy of Max Weber*, Londres, Heinemann.
- LATTIMORE, O. (1962), *Studies in frontier history*, Londres, Oxford University Press.
- LATTIMORE, O. (1957), Feudalism in history: a review essay, *Past and Present*, 12.
- LEVI, M. (1981), The predatory theory of rule, *Politics and Society*, 10.
- MACLER, R. M. (1926), *The modern state*, Oxford, Clarendon Press.
- MANN, M. (1986), *The sources of social power*, vol. 1, *A history of power from the beginning to 1760 AD.*, Cambridge, Cambridge University Press, (en castellano, *Las fuentes del poder social*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1991).
- OPPENHEIMER, F. (comp.) (1975), *The state*, Nueva York, Free Life Editions.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (1979), *State, bureaucracy and civil society: a critical discussion of the political theory of Karl Marx*, Londres, Macmillan.
- POULANTZAS, N. (1972), *Pouvoir politique et classes sociales*, París, Maspero, (en castellano, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1976).
- RENFREW, C. (1972), *The emergence of civilisation: the Cyclades and the Aegean in the Third Millenium BC*, Londres, Methuen.
- RUSTOW, A. (1982), *Freedom and domination: a historical critique of civilization*, Princeton, Princeton University Press.
- SERVICE, E. (1975), *Origins of the state and civilization*, Nueva York, Norton.
- SKOCPOL T. (1979), *States and social revolutiones*, Cambridge, Cambridge University Pres (en castellano, *Los Estados y las revoluciones sociales*, México. FCE, 1984).
- SPENCER, T. (1969), *Principles of sociology* (síntesis en un volumen), Londres, Macmillan.
- THERBORN, G. (1978), *What does the ruling class do when it rules?* Londres, New Left Books (en castellano, *¿Cómo domina la clase dominante?* México, Siglo XXI, 1978).
- TILLY, C. (1981), *As sociology meets history*, Nueva York, Academic Press.
- TILLY, C. (comp.) (1975), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- TRIMBERGER, E. (1978), *Revolution from above: military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt and Perú*, New Brunswick, Transaction Books.
- WEBER, M. (1968), *Economy and society*, Nueva York, Bedminster Press (en castellano, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964).
- WOLIN, S. (1961), *Politics and vision*, Boston, Little, Brown.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*

GUILLERMO O'DONNELL

Advertencia inicial

Debo advertir al lector que las ideas de este artículo están expresadas en forma sucinta. Estoy en proceso de redacción de un libro en el que trato estas y otras ideas, y sus referentes empíricos, con mayor extensión. Decidí publicar el presente artículo ante la gentil insistencia de varios colegas que me persuadieron de que, aún en su forma actual, valdría la pena ofrecer estas ideas para el debate. Ellas abordan temas y problemas que creo han sido soslayados, a un costo bastante alto, en los estudios actuales sobre la democratización. Dadas las características de este texto, he limitado las citas bibliográficas al máximo. Los argumentos que presento provienen de varias corrientes bibliográficas y de muchas y valiosas contribuciones, a las que haré justicia en mi libro.

1. El Estado y las nuevas democracias

En las dos últimas décadas, el derrumbe de varios tipos de sistemas autoritarios ha provocado el surgimiento de un número considerable de democracias. Estas son verdaderas democracias, democracias políticas o, más precisamente, poliarquías, según la concepción clásica de Robert Dahl (esp. Dahl, 1971). Varios estudios han establecido que existen distintos tipos de poliarquías. Se diferencian, como Arend Lijphart se adelantó a demostrar (Lijphart, 1968 y 1984), aún en características tan importantes como el hecho de que están basadas en procedimientos mayoritarios o consensuales para acceder a la autoridad pública y ejercerla. Sin embargo, todas ellas comparten un rasgo fundamental: son democracias representativas e institucionalizadas. Por el contrario, la mayoría de los países recientemente democratizados no se encaminan hacia un régimen democrático representativo e institucionalizado, ni parece siquiera que lo han de hacer en un futuro previsible. Son poliarquías, pero de una clase diferente, y no existen teorías sobre ella. Este artículo intenta un primer aporte a dicha teorización¹.

Este ejercicio teórico puede justificarse por dos motivos. Primero, porque una adecuada teoría de la poliarquía debería abarcar a todas las democracias (políticas) existentes y no sólo a las representativas e institucionalizadas. Segundo, dado que muchas de las nuevas democracias

tienen una dinámica política particular, no hay por qué suponer que sus efectos en la sociedad serán similares a los de las poliarquías representativas e institucionalizadas del presente y *también* del pasado².

Por otra parte, las recientes tipologías de las nuevas democracias basadas en las características del régimen autoritario que las precedió y/o en las modalidades del primer régimen de transición no son buenas predictoras de qué va a ocurrir después de la instauración del primer gobierno elegido democráticamente. Con respecto a los países que más nos interesan en este artículo -la Argentina, Brasil y Perú-, el primero fue un ejemplo de transición por colapso del gobierno anterior, mientras que el segundo constituyó la transición más prolongada y probablemente más negociada (aunque no formalmente pactada) que conocemos. Además, la Argentina y Brasil tuvieron regímenes burocrático-autoritarios excluyentes, en tanto que Perú representa un caso de populismo militar-autoritario incorporativo. A pesar de estas y otras divergencias, hoy resulta obvio que en el período posterior a la instauración democrática estos países (y también Ecuador, Bolivia, la República Dominicana y Filipinas, todos los países de África y del este de Asia en vías de democratización o liberalización, y la mayoría de los pos-comunistas) comparten características importantes, que en todos los casos convergen hacia una situación no institucionalizada³.

En relación con estos países, la bibliografía de que disponemos no ha hecho más que indicar las características que no poseen (representatividad, institucionalización y otras por el estilo), además de describir sus diversos procesos políticos y económicos. Estas contribuciones son valiosas, pero no nos revelan las claves teóricas que necesitamos. Asimismo, la caracterización de estos casos por la ausencia de ciertos atributos puede dar lugar a una teleología que impediría una adecuada conceptualización de los distintos tipos de democracia surgidos en los últimos tiempos. Otras corrientes bibliográficas, más centradas en las políticas públicas o en las "elites", ofrecen buenos consejos para avanzar las democracias, pero la viabilidad de dichas prescripciones depende del contexto en que actúan esos líderes.

Aunque en el caso de las democracias liberales "normales" el bagaje conceptual de la ciencia política puede resultar satisfactorio, estoy convencido que, para analizar la situación actual y las perspectivas de la mayoría de las nuevas democracias en Asia, África, América Latina y Europa central y del este, debemos retroceder y volver a algunos estudios básicos en sociología legal y política. En este artículo, el análisis tendrá como referentes principales a la Argentina, Brasil y Perú, aunque muchos de los temas que trataré pueden aplicarse a otros países. Dado el poco espacio de que dispongo, señalaré brevemente las similitudes o convergencias que me parecen especialmente interesantes.

El siguiente análisis presupone una idea: los Estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse -o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada-. Estas afirmaciones son bastante obvias, pero no hemos estudiado sus implicaciones desde el punto de vista de la problemática de la democratización. En parte se debe a que manejamos conceptos (en especial el de Estado) que, tal como son formulados en casi toda la bibliografía contemporánea, no nos ayudan demasiado en el tema que nos ocupa.

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Sin embargo se trata de un orden, en el sentido que entran en juego múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables (aunque no necesariamente aprobadas). En uno de esos momentos en que el lenguaje común expresa las relaciones de poder en las que se halla inserto, cuando las decisiones se toman en el centro político (las “órdenes impartidas”), tales decisiones “imparten orden”, en el sentido de que esas órdenes generalmente son obedecidas. Esta conformidad reafirma y reproduce el orden social existente. La conformidad preconsciente y habitual con la autoridad política puede basarse, como sostenía Weber, en la tradición, el miedo al castigo, el cálculo pragmático, la habituación, la legitimidad y/o la efectividad de la ley. La efectividad de la ley en un territorio consiste en innumerables comportamientos habituales que por lo general (conscientemente o no) son compatibles con lo que prescribe la ley⁴. Esa efectividad se basa en la expectativa, ampliamente compartida y sustentada en casos que obran como modelo ejemplar, de que dicha ley, de ser necesario, será impuesta por una autoridad central dotada de los poderes pertinentes. Esta es la textura básica del orden establecido y garantizado por el Estado nacional contemporáneo. Podemos ver que la ley (incluidos los patrones de habituación generados por la expectativa de su regular aplicación) es un elemento constitutivo del Estado: es la “parte” del Estado que proporciona la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado.

Tanto en la tradición europea como en la anglosajona la ley es, en última instancia, algo codificado que está sujeto a las interpretaciones del conocimiento profesional. La ley tiene sus expresiones organizativas propias, sumamente ritualizadas e institucionalizadas, en las democracias contemporáneas. Se supone que el Congreso es el lugar de debate, aprobación y sanción de las principales leyes del país, y que el Poder Judicial es el lugar en el que se zanan y resuelven conflictos de intereses y, en definitiva, se debate el sentido de la comunidad política. Como ocurre con otros aspectos del Estado, el Congreso y el Poder Judicial son la encarnación organizativa perceptible de ese fenómeno más amplio que es la efectividad social de la ley.

El reconocimiento que la ley tiene una dimensión constitutiva en la formación del Estado ha sido obstaculizado por los enfoques que dominaron la ciencia política anglosajona desde la “revolución conductista”. Por otra parte, a pesar de las contribuciones de autores como Max Weber y Herman Heller, los enfoques que prevalecieron en Europa continental fueron estrechamente legalistas: se basaron en análisis formalistas de la ley escrita, prestando escasa atención a sus aspectos sociológicos y políticos. De una manera u otra, estas dos grandes tradiciones no consiguieron ver al Estado como una realidad compleja formada por sus aspectos burocrático-organizativos y *también* por sus aspectos legales.

Existe aún otra dimensión del Estado: la ideológica. El Estado (más precisamente, el aparato estatal) alega ser -y normalmente esto es lo que se cree que es- un “Estado para la nación”. Ya sea en los discursos explícitos o en la recurrente invocación a los símbolos de la nacionalidad, el Estado alega ser el creador del orden que acabo de mencionar y, además, en las democracias contemporáneas, de los derechos individuales y asociativos que conlleva entablar dichas relaciones. Vimos que en todas las sociedades el orden existente no es igualitario, aunque desde la cúspide del Estado se sostiene que dicho orden es igualitario para todos *qua* miembros de la nación. Pero este encubrimiento parcial (respaldado por la ley, que estructura las desigualdades implicadas por ese orden) no le resta realidad a dos aspectos fundamentales. Primero, este orden es verdaderamente un orden, el bien colectivo supremo: proporciona una predecibilidad social generalizada, respaldada por acciones a la postre decisivas de las burocracias públicas pertinentes. Segundo, aún cuando no se extiende a otras relaciones sociales, la igualdad ciudadana garantizada a todos los miembros de la nación es fundamental para el ejercicio de los derechos políticos que el funcionamiento de la democracia supone y, también, para la efectividad de las garantías individuales consagradas en la tradición liberal.

Desde la perspectiva que propongo, la ciudadanía no se circunscribe a los confines de lo político (según la estrecha definición que se da de ello en la mayor parte de la bibliografía contemporánea). Por ejemplo, la ciudadanía está en juego cuando, al establecer una relación contractual, una de las partes puede o no dirigirse a un organismo público legalmente competente del que cabe esperar un trato justo para que intervenga y falle en el asunto. Aún en las instancias aparentemente más privadas del derecho, el sistema legal incorpora la dimensión *pública* originada por la remisión virtual de esa relación para su tratamiento en manos de un organismo competente del Estado. Esta dimensión intrínsecamente pública de las relaciones privadas (o sea, esta texturización de esas relaciones por el Estado-en-tanto-ley) es violada cuando, por ejemplo, a un campesino se le niega de *facto* el acceso a los tribunales para pleitear contra un terrateniente. Este derecho “privado” no debe considerarse menos constitutivo de la ciudadanía que el derecho “público” de votar sin coacción.

Argentina, Brasil y Perú (además de otros países de América Latina y otras regiones) no sólo están atravesando una grave situación social y económica. Aunque con diferentes ritmos e intensidades, también están sufriendo una profunda crisis de sus Estados. Dicha crisis existe en las tres dimensiones que acabo de tratar: la del Estado como conjunto de burocracias capaces de cumplir sus funciones con razonable eficacia; la de la efectividad de la ley; y la vinculada con la pretensión que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto del bien público⁵. Estos países están viviendo la prolongada crisis de un modelo de acumulación de capital orientado hacia adentro y centrado en el Estado, y de la posición del Estado en dicho modelo. Contrariamente, algunos países (España, Portugal, Corea del Sur, Taiwán y Chile), gracias a circunstancias de las que ahora no me ocuparé, pudieron evadir dicha crisis generalizada. Surgieron como economías orientadas a la exportación, activamente integradas a la economía mundial. Para esto contaron con un aparato estatal escueto, aunque activo y eficaz.

Con frecuencia el debate contemporáneo confunde dos dimensiones diferentes. Una de ellas corresponde al tamaño y al peso relativo del aparato estatal. No cabe duda de que en la mayoría de los países recientemente democratizados el Estado es demasiado grande, y que esto tiene

varias consecuencias negativas. Sin embargo, en este contexto, el antónimo de grande no es pequeño sino ágil, es decir, un conjunto menos pesado pero eficaz de organizaciones públicas capaz de establecer sólidas raíces para la democracia, resolver progresivamente los problemas de equidad social y generar condiciones que lleven a tasas de crecimiento económico adecuadas para sustentar los adelantos tanto de la democracia como de la equidad social. La segunda dimensión se refiere a la fortaleza o debilidad del Estado como un todo, es decir, incluyendo pero no sólo el aparato estatal. Un aparato estatal “grande” o “pequeño” puede o no establecer efectivamente su legalidad en un territorio. De acuerdo con la perspectiva que propongo, un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un Estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particularistas. Más adelante argumentaré que los intentos actuales de reducir el tamaño y las deficiencias del Estado-como-burocracia *también* están destruyendo al Estado-en-tanto-ley y su legitimación ideológica, en parte inadvertidamente pero con nefastas consecuencias de todo tipo (incluso para el éxito a largo plazo de las políticas económicas inspiradas en dichos intentos, para no mencionar el logro de una democracia institucionalizada).

Las actuales teorías del Estado a menudo aceptan un supuesto que se repite en las actuales teorías de la democracia: que existe un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del Estado y del orden social que éste sustenta. No se cuestiona (y si se cuestiona, no se problematiza) si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes⁶. El ideal de la “igualdad ante la ley” no se logró totalmente en ningún país. Observemos, por ejemplo, la existencia universal de prejuicios de clase en la administración de justicia. No obstante, los países escandinavos han llegado bastante cerca de la homogeneidad total, mientras que entre las democracias institucionalizadas modernas Estados Unidos, tanto en el aspecto territorial como funcional, se encuentra próximo al límite inferior.

En América Latina, los países con una homogeneidad relativamente importante (sobre todo territorial) cuentan con una tradición democrática más antigua y sólida (Costa Rica, Chile y Uruguay). Perú representa el polo opuesto, recientemente acentuado por la acción de Sendero Luminoso y sus consecuencias. Bolivia, Ecuador y Colombia están cerca del polo de la heterogeneidad extrema. Brasil y México, a pesar de haber tenido durante décadas regímenes autoritarios centralizadores, también son casos de gran heterogeneidad territorial y funcional. La Argentina, junto con Venezuela y Colombia -dos democracias bastante antiguas, aunque actualmente padecen graves problemas- se halla en algún lugar intermedio de este continuo.

¿Qué ocurre cuando la efectividad de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece por completo) por el territorio y las relaciones sociales (étnicas, sexuales y de clase) que, según se supone, debe regular? ¿Qué tipo de Estado (y de sociedad) es éste? ¿Qué influencia ejerce sobre el tipo de democracia que surja?

Me limitaré a tratar algunos temas que se relacionan con la crisis del Estado en las tres dimensiones que identifiqué. En estas situaciones, Estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. Esos Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social. Las

regiones periféricas al centro nacional (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonial y hasta sultanista, en la terminología weberiana), entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias. En muchas de las democracias que están surgiendo, la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos. Pero aún allí se pone de manifiesto la evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado. El aumento de los delitos, las intervenciones ilícitas de la policía en los barrios pobres, la práctica difundida de la tortura y aún de la ejecución sumaria de sospechosos que residen en los barrios pobres o por alguna otra razón son estigmatizados, la negación de los derechos de la mujer y de grupos minoritarios, la impunidad del tráfico de drogas y el gran número de niños abandonados en las calles (todo lo cual señala un escaso progreso con respecto al período autoritario precedente), no sólo refleja un grave proceso de decadencia urbana, sino también la creciente incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias normas. Muchos espacios públicos desaparecen, ya sea por la invasión de los que sufren una miseria desesperante o por los peligros que acarrea usarlos. El miedo, la inseguridad, la reclusión de los barrios ricos y el tormento que significa viajar en los medios de transporte públicos reducen los espacios públicos y conducen a un tipo perverso de privatización que, como veremos, tiene correlatos en otras esferas. Estos y otros males no son nuevos, y algunos de ellos son más acuciantes en un país que en otro. Sin embargo, y esto no sucede exclusivamente en América Latina, han empeorado al superponerse esta enorme crisis a un débil proceso de democratización.

Observemos qué ocurre en las regiones donde los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional. Estos son sistemas de poder privado (o, mejor dicho, de poder privatizado, pues muchos de los principales actores ejercen cargos estatales), en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad. Esta situación se extiende a numerosas relaciones privadas generalmente resueltas, aún por el Poder Judicial de esas regiones, sobre la base de las asimetrías de poder existentes entre las partes. Si bien dichas regiones, neofeudalizadas, poseen organizaciones estatales (nacionales, provinciales y municipales), la obliteración de la legalidad les quita a los circuitos de poder regional, incluso a los organismos estatales, la dimensión *pública*, legal, sin la cual el Estado nacional y el orden que éste sustenta desaparecen. Es probable que el error de reificar el Estado no resulte evidente cuando se teoriza sobre países homogéneos, pero se pone de manifiesto cuando la aniquilación de su dimensión pública hace que algunas organizaciones estatales se vuelvan parte de los circuitos de poder perversamente privatizados⁷. Algunos sectores del nordeste y el Amazonas en Brasil, el altiplano en Perú y varias provincias del centro y noroeste de la Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de su extraña "reificación" al quedar integrado exclusivamente por organizaciones que, en esas regiones, son parte de circuitos de poder privatizados, a menudo sultanistas.

Aunque estas características de América Latina son conocidas, que yo sepa no se han hecho esfuerzos sistemáticos por relacionarlas con los tipos de democracia que surgieron en Argentina, Brasil, Perú, en países similares de América Latina y en otras partes del mundo.

Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del Estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, en el mapa de Noruega, por ejemplo, prevalecería el azul; en el de Estados Unidos se vería una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón y en la Argentina la extensión de este color sería menor pero, si contáramos con una serie temporal de mapas, podríamos ver que esas zonas marrones se han extendido últimamente⁸.

En estas zonas hay elecciones, gobernadores y legisladores nacionales y provinciales (en muchos casos sobrerrepresentados en las legislaturas nacionales). Aún cuando pueden ser los partidos de esas provincias miembros nominales de partidos nacionales, no son más que máquinas personalistas ansiosamente dependientes de las prebendas que puedan extraer de los organismos estatales, tanto nacionales como locales. Estos partidos y los gobiernos locales funcionan sobre la base de fenómenos tales como el personalismo, el familismo, el prebendismo, el clientelismo, y otros por el estilo. Como saben los antropólogos, este mundo se rige por un conjunto de reglas minuciosas, aunque no escritas; en él existen -en oposición a las sociedades “tradicionales”- burocracias estatales, algunas de ellas grandes y complejas, muy mal pagas y politizadas.

Estos circuitos de poder están representados en el centro de la política nacional, comenzando por el Congreso, la institución que supuestamente es la fuente de legalidad nacional. Por lo general, los intereses de los legisladores “marrones” son bastante limitados: sostener el sistema de dominación privatizada que los ha elegido y canalizar hacia ese sistema la mayor cantidad posible de recursos estatales. Por eso, la tendencia de sus votos es conservadora y oportunista: dependen para su éxito del intercambio de “favores” con el Ejecutivo y varias burocracias estatales. Si el Poder Ejecutivo es débil, esos representantes suelen obtener el control de los organismos estatales que suministran dichos recursos. Esto aumenta la fragmentación del Estado (y sus déficit): el marrón se extiende hasta la cúspide burocrática del Estado. Además, tanto en el Congreso como fuera de él, esos individuos sacan provecho de partidos que no sólo tienen muy bajo contenido ideológico (lo que *per se* no es necesariamente malo), sino que adoptan posiciones absolutamente oportunistas y carecen de disciplina. Un extremo transformismo es la regla. Algunos análisis recientes han señalado las negativas consecuencias que esto provoca en el funcionamiento del Congreso y en el surgimiento de un sistema partidario razonablemente estable (esp. Mainwaring, 1990), lo cual por cierto no es demasiado propicio para la institucionalización de la democracia. También, por razones evidentes, estos políticos convergen con la orientación delegativa y cesarista del Poder Ejecutivo en su hostilidad a cualquier forma de responsabilización (*accountability*) horizontal. Y aún cuando a veces tienen graves conflictos con el Ejecutivo, suelen ser sus aliados contra el surgimiento de sólidas instituciones representativas.

En cierto modo, el régimen que resulta de esta situación es muy representativo. Es coherente con la realidad de países cuyos patrones de representación política los vuelven aún más heterogéneos. El problema es que esta representatividad implica la introyección del autoritaris-

mo -entendido como la negación de lo público y de la efectiva legalidad del Estado democrático y, por lo tanto, de la ciudadanía- en el centro mismo del poder político de dichos países⁹.

Nuestro mapa da lugar a algunas preguntas importantes, ninguna de las cuales contestaré totalmente en este artículo. ¿Qué tipo de Estado son los de países en los que predomina el marrón? ¿Qué régimen democrático puede establecerse en medio de tal heterogeneidad? ¿Hasta qué punto se pueden extrapolar a esos casos teorías del Estado y de la democracia que presuponen países mucho más homogéneos? En sus aspectos más generales, estas preguntas han sido básicas en los análisis comparativos de las ciencias sociales. Sin embargo, hay que recordarlas y especificarlas, dado que el sentimiento generalizado de una victoria universal del capitalismo, y quizás de la democracia, ha hecho que caigan en el olvido. Quizá se esté volviendo a los errores de la década del sesenta, cuando muchas teorías y comparaciones eran indiferenciadas, cuando no etnocéntricas: aplicaban paradigmas de supuesta validez universal que no tenían en cuenta la variación estructurada observable en el mundo no desarrollado. En la actualidad los economistas neoliberales son un claro ejemplo de este problema, pero muchos sociólogos y politólogos tampoco son excepción.

Debemos recordar que en un orden democrático que funciona adecuadamente, la legalidad del sistema es universalista: cualquiera puede apelar a ella con éxito, independientemente de su posición en la sociedad. Volviendo a una discusión bastante antigua, ¿puede decirse que un Estado es “democrático” y “autoritario” o éstos son atributos reservados exclusivamente al régimen? Todo depende, por supuesto, de cómo definamos el Estado y el régimen. Con respecto al último, repetiré la definición que hemos propuesto con Schmitter: “...el conjunto de pautas, explícitas o no, que determina las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso” (O'Donnell y Schmitter, 1986: 73). Con algunas variantes, este tipo de definición es aceptado en la bibliografía; en cambio, como ya vimos, la definición de Estado es problemática. Contra la opinión predominante, lo que sostengo aquí lleva a la conclusión de que los atributos “democrático” y “autoritario” no corresponden sólo al régimen sino también al Estado.

Esto puede mostrarse razonando a *contrario*. Un contexto autoritario tiene una característica fundamental: no existe un sistema legal (o, si existe, no tiene verdadera efectividad, o puede anularse *ad hoc*, o está subordinado a normas secretas y/o al capricho de los gobernantes) que garantice la efectividad de los derechos y garantías que los grupos e individuos pueden esgrimir contra los gobernantes, el aparato estatal o cualquier otra instancia situada en la cima de la jerarquía social o política. Se trata de una legalidad trunca: aún en el caso del autoritarismo institucionalizado, no tiene la garantía de su propia aplicación contra los gobernantes y otros poderes superiores. Esto afecta una dimensión constitutiva del Estado: el tipo de legalidad (que puede dar lugar, en casos extremos, a una arbitrariedad absoluta) que conforma la textura del orden impuesto sobre un territorio. Desde este punto de vista, no veo cómo eludir la conclusión que *también* el Estado puede ser autoritario.

Lo opuesto no me parece menos evidente. En tanto un sistema legal incluye los derechos y garantías del constitucionalismo occidental y existen poderes públicos capaces y deseosos de

hacer cumplir dichos derechos y garantías -ateniéndose a procedimientos establecidos y aún en contra de otros poderes públicos-, ese Estado y el orden que contribuye a implantar y reproducir son democráticos. En oposición a la legalidad trunca del Estado autoritario, la del Estado democrático es completa –como Hans Kelsen argumentó en un contexto diferente- pues “cierra” sus propios circuitos gracias a la aplicación universalista de sus normas, aún en contra de otras organizaciones estatales. Esto es lo que ocurre en las zonas azules pero no en las grandes (y crecientes) zonas marrones de muchas de las nuevas democracias.

En los países con grandes áreas “marrones” las democracias se basan en un Estado esquizofrénico en el que se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias. Se trata de un Estado cuyos componentes de legalidad democrática y, por lo tanto, de lo público y lo ciudadano se esfuman en las fronteras de diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales.

En tanto forma política efectiva sobre un territorio, la democracia se relaciona necesariamente con la ciudadanía, y esta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático. La completa universalización de la ciudadanía es un ideal al que las democracias realmente existentes se aproximan en mayor o menor medida. Sin embargo, para las teorías del Estado y de la democracia que manejamos, no deberían desecharse por irrelevantes las grandes (y crecientes) zonas marrones en muchas de las nuevas democracias. Tampoco debería suponerse que alguna virtud intrínseca de la democracia política y/o del cambio económico hará que esas zonas desaparezcan. No se trata, como en el caso de las democracias institucionalizadas, de algunos componentes autoritarios en un Estado que aún así puede considerarse democrático. En los países que estudiamos en este artículo la dimensión autoritaria se entremezcla en forma compleja e intensa con la dimensión democrática. Esto exige que reconceptualicemos el Estado y la democracia (y el régimen) existentes en cada caso.

Un Estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una democracia con una ciudadanía de “baja intensidad”. En muchas de las zonas marrones se respetan los derechos *políticos* de la poliarquía. Por lo general, los individuos no están sometidos a coacción directa cuando votan; sus votos se cuentan correctamente; pueden crear prácticamente cualquier tipo de organización, expresar sus opiniones sin censura y moverse libremente dentro y fuera del territorio nacional. En estas zonas se cumplen estas y otras características de la poliarquía. Esto es lo que diferencia a Polonia y la Argentina, por un lado, de Rumania y Guatemala, por el otro. Cualquiera sean sus normas constitucionales, el funcionamiento real de la vida política en los dos últimos países los descalifica como poliarquías.

Entre los países que satisfacen los criterios de la poliarquía pueden distinguirse diferentes grados y dimensiones de “democraticidad”, según los grados de justicia e igualdad en varias esferas sociales (o democratización social y económica; véase O'Donnell y Schmitter, 1986). Pero el concepto de ciudadanía de baja intensidad no se refiere a estas esferas, que por cierto son muy importantes. Se refiere específicamente a la esfera política, a la teoría *política* de la democracia política, o poliarquía. Como ya señalé, aún en las zonas marrones de las nuevas democracias prevalecen, por lo general, condiciones específicamente políticas que satisfacen las condiciones estipuladas para la existencia de la poliarquía. No obstante, es común que los campesinos, los residentes en barrios pobres, los indios, las mujeres, etcétera, no reciban un

trato justo en los tribunales, ni gocen de acceso a servicios públicos a los que tienen derecho, estén a salvo de la violencia policial, carezcan de derechos laborales, etcétera. Estas son restricciones “extra-poliárquicas” pero políticamente fundamentales: implican la ineffectividad del Estado-en-tanto-ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción. Esto origina una curiosa bifurcación: en muchas zonas marrones se respetan los derechos participativos y *democráticos* de la poliarquía, pero se viola el componente *liberal* de la democracia. Una situación en la que se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de los votos pero en la que no puede esperarse un trato correcto de la policía o de la justicia, pone en tela de juicio el componente liberal de esa democracia y cercena severamente la ciudadanía¹⁰. Esta bifurcación constituye el reverso de la moneda de la compleja mezcla de componentes democráticos y autoritarios en estos Estados.

La negación de los derechos liberales (en general, aunque no exclusivamente) a los pobres y a otros sectores discriminados es analíticamente diferente de los distintos grados de democratización social y económica y no supone una relación mecánica con ellos. Sin embargo, empíricamente varias formas de discriminación, la pobreza generalizada y su correlato -una extrema disparidad en la distribución de los recursos (no sólo económicos)- van de la mano con baja intensidad de la ciudadanía¹¹. Este es el tema de las condiciones sociales necesarias para el ejercicio de la ciudadanía: ¿cómo puede habilitarse a los débiles y pobres, aún cuando sigan siendo pobres, para que, en forma congruente con la legalidad democrática, puedan acceder a una plena ciudadanía, liberal y democrática? Ni siquiera una definición *política* de la democracia (como la que recomiendan la mayoría de los autores contemporáneos y a la que adhiero) debería soslayar la pregunta acerca de hasta qué punto se ejerce verdaderamente la ciudadanía en un país determinado. Permítaseme insistir en un tema que lleva a confusiones: esto no se refiere *per se* a cuánto lamenta uno las desigualdades y cuánto quisiera repararlas. Mi argumento aquí se limita a las consecuencias que esas condiciones sociales tienen sobre el tipo de poliarquía y la extensión de la ciudadanía existentes en cada caso.

En las siguientes secciones me ocuparé de algunas cuestiones que se vinculan, primero, con la crisis del Estado y, segundo, con un cierto tipo de crisis económica. Este examen nos permitirá obtener una perspectiva más concreta respecto de algunos de los temas presentados en esta primera sección.

2. Algunos aspectos de la crisis del Estado

Existen abundantes pruebas de que la grave crisis socioeconómica que sufre la mayoría de los países recientemente democratizados fomenta el crecimiento de las zonas marrones. Estos efectos no provienen sólo de diversos procesos de desintegración social y económica; también se originan en la profunda crisis del Estado en tanto legalidad efectiva, en tanto conjunto de burocracias y en tanto agente legitimado del interés común. También derivan del fuerte antiestatismo de las ideas y políticas neoliberales¹², en especial de su empeño por disminuir a toda costa el tamaño de las burocracias estatales y el déficit público.

Se están haciendo muchos esfuerzos para reducir el déficit fiscal. Los principales han sido las privatizaciones y los intentos de librarse del “exceso de personal”. Esto último no ha sido

fácil, en parte porque en la mayoría de los casos los empleos públicos están protegidos legalmente y en parte porque la tenaz oposición de los gremios ha costado cara a gobiernos inestables. En cambio, las políticas que produjeron una fuerte caída en los sueldos de la mayor parte de los empleados públicos resultaron más conducentes a la reducción del déficit fiscal.

Además de la gran caída de los salarios, hay numerosas indicaciones de la degradación del funcionamiento y de la idea misma de la burocracia estatal como un servicio público. Muchos de los funcionarios más capaces la han dejado para pasar al sector privado. Para los que se quedaron, su status se ha deteriorado tanto como sus salarios: las ideologías antiestatistas prevalecientes hacen que su trabajo se mire con desconfianza, y tanto en la prensa como en el saber popular abundan las anécdotas acerca de su ociosidad, su incompetencia y falta de interés por sus tareas, y su corrupción. Si no hace mucho tiempo ser funcionario público era fuente de prestigio, hoy es lo contrario.

Peor aún, antes de la crisis actual, ser empleado público era tener una carrera. Suponía trabajar en un ámbito que ofrecía un camino previsible de ascensos y recibir un ingreso mensual y varios beneficios adicionales que aseguraban un sólido estilo de vida de clase media (que por lo general incluía una buena vivienda y poder afrontar la educación universitaria de los hijos). Con excepción de algunos reductos privilegiados (en especial en los Bancos Centrales), ya no ocurre lo mismo en los países afectados por la crisis actual. La decapitación de las burocracias superiores y más especializadas debido al éxodo de los agentes más calificados, la politización de esos puestos, “racionalizaciones” y “reestructuraciones” casi siempre fallidas, y la decadencia espectacular de la infraestructura física dibujan un sombrío panorama (quizás no haya nada más desalentador que martillar con los dedos sobre una vetusta máquina de escribir en una oficina cuya pintura y mobiliario no han cambiado en muchos años). Esta situación es propicia para la existencia de una burocracia con escasa motivación y capacitación. Esto realimenta las innumerables anécdotas que sustentan el resuelto ataque neoliberal contra el Estado y erosiona el apoyo político que sería imprescindible para que los gobiernos puedan llevar adelante una política más equilibrada para con su propia burocracia.

Asimismo, en situaciones de inflación elevada y errática, en un mes los empleados estatales pueden perder 30, 40 y hasta 50 % de su salario real. En estas circunstancias no les queda sino desesperarse y exigir remedios inmediatos. Van a la huelga y realizan manifestaciones, a veces violentas. Como consecuencia, se producen frecuentes paralizaciones de servicios públicos esenciales. Estas protestas contribuyen a crear la sensación que los gobiernos democráticos y los “políticos” no pueden, o por razones demagógicas no quieren impedir el “caos” y el consiguiente deterioro económico. Además, el comportamiento racional -y desesperado- de los empleados estatales alimenta la imagen generalizada de una burocracia pública ingobernable, más interesada en defender sus “privilegios” que en cumplir con sus deberes. Por último, aunque los datos disponibles sobre este tema son impresionistas, las huelgas de los empleados públicos y otras protestas provocan la hostilidad de sectores populares y de la clase media, pues paralizan y contribuyen a empeorar servicios públicos esenciales. La ira de estos sectores, que dependen más de tales servicios que las clases altas, abre otra brecha favorable a la ofensiva antiestatista, que confunde la (necesaria) tarea de lograr un aparato estatal más eficaz con el debilitamiento (suicida) del Estado en todas sus dimensiones.

La disminución de los ingresos personales, la limitación de las perspectivas profesionales, las malas condiciones laborales, un ámbito político hostil y, al mismo tiempo, las innumerables intervenciones estatales, son el caldo de cultivo perfecto para el crecimiento de la corrupción. En algunas oficinas públicas pocas operaciones funcionan sin soborno, insignificante para los ricos pero muy gravoso para los pobres. En los niveles altos y hasta medios de la burocracia, la corrupción maneja cuantiosas sumas, que devastan los escasos recursos públicos. Además, cuando algunos de estos hechos se convierten en escándalos, socavan la confianza no sólo en el funcionamiento y el papel del Estado, sino también en gobiernos que parecen incapaces de corregir esta situación, cuando no parte involucrada en ella.

Para gobiernos desesperados por conseguir fondos, la solución temporaria ha sido el aumento de los impuestos indirectos y de las tarifas de los servicios públicos, lo que alimenta la inflación y tiene negativas consecuencias distributivas. Con respecto al impuesto sobre los ingresos, la única manera en que puede aplicarse sin dificultades es mediante retenciones en los salarios del sector formal de la economía (que incluye a los empleados públicos). Si tenemos en cuenta que los empleados del sector formal son también los principales contribuyentes a la seguridad social, lo que se logra es incentivar tanto a los empleados como a sus empleadores para que dejen el sector formal. En épocas de empleo inestable y caída del salario, el deterioro de la mayoría de las políticas sociales (tal como se observa tanto en América Latina como en los países poscomunistas) agrava el infortunio de vastos sectores de la población. Asimismo, los impuestos a los ingresos y los aportes para la seguridad social de los empleados del sector formal implican una pesada tasa impositiva que muy pocos pagan pero que rige nominalmente en toda la economía: esto incentiva aún más la evasión fiscal y reduce el costo del cohecho. Como consecuencia, surgen protestas generalizadas sobre los “impuestos excesivos” al par que disminuye la recaudación total de impuestos -y los que caen aún más abruptamente son los impuestos directos, supuestamente aquellos que un gobierno democrático debería enfatizar-. La larga agonía del patrón de acumulación de capital por sustitución de importaciones centrado en el Estado nos ha dejado con un dinosaurio incapaz siquiera de alimentarse por su cuenta, mientras que las “soluciones” en curso tienden a crear una entidad anémica, no menos incapaz de sostener la democracia, un nivel decente de equidad social y el crecimiento económico

3. Acerca de ciertas crisis económicas

En esta sección me referiré a una clase particular de crisis económica: la que sufrieron países como Argentina, Brasil y Perú al entrar en un patrón de inflación alta y recurrente¹³ acentuada por reiterados y fallidos intentos de controlarla y emprender “reformas estructurales” recomendadas por los acreedores internacionales. Se trata, por fortuna, de un conjunto reducido de países, si bien varias naciones poscomunistas y africanas han caído o están a punto de caer en esta situación. Puede afirmarse que, cuanto más duradera y profunda es la crisis, y cuanto menor es la confianza en que el gobierno podrá resolverla, más razonable se vuelve que cada agente actúe: 1) en niveles muy desagregados, en especial en lo tocante a los organismos estatales que pueden resolver o aliviar los efectos de la crisis para un sector o compañía determinados; 2) con horizontes temporales extremadamente cortos, y 3) con la expectativa que todos harán lo mismo. Se plantea así un gigantesco dilema del prisionero cuando una

larga y profunda crisis económica enseña a todos las siguientes lecciones: 1) la inflación seguirá siendo alta y es casi imposible predecir qué fluctuaciones sufrirá en el mediano plazo - menos aún en el largo plazo-; 2) dichas fluctuaciones pueden incluir períodos de inflación muy alta o de hiperinflación; 3) en algún momento el gobierno intervendrá drásticamente para dominar la inflación, pero es probable que dicha intervención fracase; 4) las expectativas sobre el futuro de la economía son sumamente pesimistas; 5) la situación económica futura de cada agente dependen de su sagaz y oportuna adaptación a las condiciones impuestas por los puntos precedentes.

Aunque escasean los estudios a un nivel microeconómico apropiado, cualquiera que haya vivido estas circunstancias sabe que afronta un mundo difícil y peligroso. Racionalmente, la estrategia predominante consiste en hacer lo que sea menester para protegerse de las pérdidas con que amenaza una inflación alta y, a la vez, errática. Si uno no hace nada y/o carece de los recursos de poder para correr a la velocidad de la inflación, es seguro que sufrirá importantes pérdidas, que pueden significar la bancarrota para algunos y la pobreza absoluta para otros.

Es el mundo del “sálvese quien pueda”. El primer y más básico fenómeno es una des-solitarización generalizada. Cada uno de los agentes racionales actúa en el nivel de agregación y con el horizonte temporal que cree más eficaz para sus movimientos defensivos. El horizonte temporal adecuado es el cortísimo plazo: ¿de qué serviría sacrificar ganancias a corto plazo por las de largo plazo, cuando la situación futura no puede predecirse con ninguna precisión y, de no aprovechar al máximo las ganancias inmediatas, puede haber pérdidas cuantiosas? Algunos agentes, difíciles de identificar puntualmente con los datos disponibles, obtienen grandes beneficios. Son muchas las formas de lograr este objetivo, aunque las oportunidades según las clases sociales son sumamente desparejas. Una de las más frecuentes es el saqueo del aparato estatal. Para quienes practican este juego, no tienen sentido políticas económicas a largo plazo, negociadas y puestas en práctica con la participación de asociaciones representativas de intereses. Como el gobierno también tiene que bailar al ritmo de la crisis, su capacidad de formular estas políticas es muy limitada, y a menudo su implementación es anulada o capturada por las estrategias desagregadas a que acabo de aludir. Lo decisivo para defenderse y eventualmente sacar provecho de la crisis es el fácil y rápido acceso a las agencias estatales que pueden proveer los recursos deseados. Favores y privilegios de todo tipo son tramitados ante el aparato estatal por coaliciones del tamaño mínimo necesario para lograrlos. Tales ventajas deben lograrse con rapidez pues de no ser así la inflación las devorará. Dada esta situación, la estrategia racional supone una doble desagregación: en primer lugar, actuar en forma individual o aliándose con el menor conjunto de agentes que puede garantizar el resultado esperado; segundo, colonizar los organismos estatales que pueden ofrecer los beneficios deseados, evitando ámbitos más agregados y/o públicos que complicarían el logro de las prebendas buscadas. Varios procesos mencionados en la literatura, como la desagregación de identidades colectivas populares, la implosión de partidos de raigambre histórica y la pérdida de importancia de las organizaciones colectivas de los capitalistas son expresión de las perversas consecuencias generales de este comportamiento racional defensivo.

Los capitalistas de Argentina, Brasil y Perú tienen una importante ventaja. Este no es un juego nuevo para ellos: sólo han aumentado la urgencia, las apuestas y el nivel de desagregación de sus acciones. Los capitalistas de estos países, y de otros de América Latina, están acos-

tumbrados a vivir a costa de la generosidad del Estado y a colonizar sus agencias. No tienen necesidad de buscar nuevos socios dentro de las burocracias públicas, ni de inventar nuevas formas de relacionarse con ellos en múltiples variantes de mutua corrupción. Pero la profundidad de la crisis ha acentuado estos males. Primero, parece que la corrupción es mayor que antes; segundo, la misma crisis produce una enorme fragmentación del aparato estatal o, lo que es equivalente, una brusca disminución de su autonomía, no con relación a “una” clase capitalista sino a los innumerables segmentos en los que ésta se ha dividido al compás de la crisis. Los problemas señalados en la sección anterior se multiplican por estas secuelas de la crisis económica, al mismo tiempo que la resultante desintegración del aparato estatal lo vuelve aún más incapaz de resolverla.

Cada espiral de la crisis no es igual que el anterior. Los actores aprenden. Los que fueron astutos para sobrevivir y hasta para dar un paso adelante pueden comprar a precio bajo los activos de los perdedores. La rápida concentración de capital en estos países refleja las ganancias de los sobrevivientes darwinianos. Estos agentes suponen que, como los anteriores esfuerzos de estabilización fracasaron (y como el gobierno se debilitó aún más con ese fracaso), los nuevos esfuerzos del gobierno también fracasarán. Por lo tanto, se ponen a resguardo basando su expectativa en que la política en curso ha de fracasar, lo que por supuesto aumenta la probabilidad de que ocurra.

Por su parte, cuantas más espirales se suceden, mayor es la desesperación de los gobiernos por encontrar una salida a la crisis. Pero la desintegración del aparato estatal, el aumento del déficit fiscal, una opinión pública hostil, partidos políticos que anticipan réditos electorales futuros mediante la aguda crítica al gobierno (incluso líderes del partido gobernante, que temen ser arrojados al abismo de su impopularidad) y los cálculos defensivos de poderosos actores económicos disminuyen la probabilidad de que la nueva política tenga éxito. Esto significa que, en una economía con crecientes niveles de inmunización, el próximo intento de estabilización conllevará una intervención aún más drástica que la anterior. Las apuestas suben con cada vuelta de la rueda.

Un nuevo fracaso continúa el proceso de selección darwiniana, que se dinamiza por la creciente incapacidad del gobierno para controlar las repercusiones distributivas de sus políticas. Como, en términos relativos, diversos segmentos de la clase media son los que sufren el mayor impacto, se oyen clamores generalizados sobre “la extinción de la clase media”, a veces con matices no muy coherentes con la consolidación de la democracia. En este contexto, el gobierno proyecta una curiosa imagen en la que se mezclan la omnipotencia con la impotencia. Por un lado, como el gobierno tiene que creer y, sobre todo, tratar de hacer creer, que este intento domará la crisis, lo proclama estentóreamente, agregando que “esta vez” se justifican los nuevos sacrificios exigidos a la población. Por otro lado, aparte del alivio implicado por la temporaria caída de la inflación (en general a un alto costo distributivo y de actividad económica), no tarda en hacerse evidente que el gobierno no podrá poner en práctica otras medidas, también imprescindibles para el éxito de sus políticas. Este es otro factor que acorta los horizontes temporales y empeora las expectativas que dinamizan el dilema del prisionero.

En estas condiciones, la sociedad se ofrece a sí misma una fea imagen. Miles de expresiones ponen de manifiesto el profundo malestar consecuente. Los casos de oportunismo genera-

lizado, codicia, falta de solidaridad y corrupción no son un buen espejo en el cual mirarse. Además, muchas de estas acciones suponen desconsideración por las leyes. Cuando es obvio que muchos violan la ley sin que implique costo alguno, la lección que se extrae erosiona aún más la predecibilidad de las relaciones sociales; la ilegalidad y el oportunismo generalizados aumentan toda clase de costos de transacción y la texturización de la sociedad por el Estado-en-tanto-ley se debilita con cada vuelta de la espiral.

Abundan amargas denuncias y exhortaciones desesperadas para superar la “crisis moral”. Los medios de prensa y las conversaciones cotidianas reclaman “restaurar la unidad nacional”, buscar la panacea de los pactos socioeconómicos (que en las condiciones vigentes ningún actor racional concertaría de buena fe), “moralizar” las empresas y la administración pública, etcétera. Aunque las críticas moralistas y las exhortaciones piadosas son valiosas como indicadores de que aún sobreviven valores básicos de la moral pública, ellas no tienen en cuenta que la acción social está atrapada en un colosal dilema del prisionero¹⁴. Más aún, dichos pronunciamientos pueden convertirse en una condena global de una situación que incluye una democracia cuyo funcionamiento es tan deficiente.

La airada atomización de la sociedad es la otra cara de moneda de la crisis del Estado, no sólo como conjunto de burocracias sino también, y aún mas, como fuente de legalidad y de predecibilidad social. Además, la crisis lleva a la decreciente credibilidad del Estado como agente autorizado de los intereses nacionales. Más bien se lo ve cada vez más como un gravoso aparato que se deja saquear por los poderosos. La desintegración del aparato estatal y la creciente ineficacia del Estado-en-tanto-ley impiden la implementación de políticas mínimamente complejas. No resulta fácil decidir a qué sectores del aparato estatal debe darse prioridad para aumentar su eficacia, o implementar una política industrial, o decidir el grado y el orden de la apertura comercial y financiera de la economía, o acordar políticas salariales y laborales, etcétera. Sin esta “reestructuración”, ni las políticas neoliberales actuales ni políticas alternativas pueden tener éxito.

Para que estas políticas no sólo se decidan sino que además sean implementadas, deben cumplirse tres condiciones: 1) Tanto los agentes privados como los estatales deben tener como horizonte temporal significativo el mediano plazo, por lo menos. Sin embargo, en las condiciones que describo esto es muy poco probable. Incluso los altos funcionarios gubernamentales suelen tener el corto plazo como el único horizonte relevante, en parte porque su tiempo es absorbido por intentos de apagar los incendios que aparecen en todos lados, en parte porque la estabilidad de sus propios cargos está constantemente amenazada. 2) Si se pretende que la estabilización y, en especial, las políticas económicas estructurales, sean algo más que un burdo reflejo de los intereses que tienen acceso a su formulación, las principales agencias estatales deben tener capacidad de reunir y analizar información compleja y estar suficientemente motivadas para actuar en función de alguna definición del interés público. Como vimos, excepto en algunos reductos organizacionales, estas condiciones suelen ser inexistentes. 3) Algunas políticas sólo pueden ponerse en práctica con éxito mediante complejas negociaciones con diversos actores privados organizados que reclaman injerencia legítima en el proceso. Pero la extrema desagregación que provoca la crisis aquí discutida desgasta la representatividad de los intereses organizados: ¿quién puede hablar *realmente* en nombre de otros en estos casos?, ¿qué *ego* puede convencer a *alter* que lo que convinieron será respetado por quienes aquél dice representar? La atomización de la sociedad refleja y acentúa la desintegración del Estado¹⁵.

¿Cómo puede ser *políticamente* representado este mundo de actores que se comportan de una manera tan desagregada, oportunista e inmediata? ¿Cuáles pueden ser sus puntos de anclaje y sus vínculos con las instituciones (las representativas de intereses y las propiamente políticas, como los partidos y el Congreso) que conforman las relaciones entre Estado y sociedad en las democracias institucionalizadas? ¿Qué representatividad y, en general, qué identidades colectivas pueden sobrevivir a estas tormentas? La respuesta es que en estas condiciones se avanza muy poco, si es que se avanza, hacia la creación de instituciones representativas y responsables. Por el contrario, conectándose con profundas raíces históricas de estos países, la atomización del Estado y la sociedad, la expansión de las zonas marrones y su forma peculiar de defender sus intereses, y la enorme urgencia y complejidad de los problemas que deben enfrentarse, alimentan la predisposición delegativa y plebiscitaria de estas democracias. La pulverización de la sociedad en una miríada de actores racionales/oportunistas y la ira por una situación que todos -y por lo tanto, aparentemente, nadie han provocado, tienen un gran culpable: el Estado y el gobierno. Por un lado, este tipo de razonamiento es terreno fértil para simplistas ideologías antiestatales; por el otro, impulsa la pérdida de prestigio del régimen democrático, de sus tambaleantes instituciones y de todos los políticos. Por cierto, esta evaluación tiene bases reales: los fracasos de las políticas gubernamentales, sus errores y vacilaciones, su impotente omnipotencia y, con frecuencia, las muestras de su corrupción, así como el deplorable espectáculo que ofrecen a veces los políticos y los partidos, dentro y fuera del Congreso, brindan la oportunidad para la exculpación proyectiva de la sociedad en los múltiples males que aquejan al gobierno y al Estado.

Lo menos que puede decirse de estos problemas es, primero, que no contribuyen al surgimiento de una democracia institucionalizada; segundo, que dificultan muchísimo la implementación de las políticas complejas a largo plazo, negociadas multisectorialmente, que podrían sacar a estos países del pantano; y tercero, que (por cierto no sólo en América Latina) interactúan poderosamente con tradiciones de concebir la política de una manera cesarista, antiinstitucional y delegativa.

Llegados a este punto, se impone una pregunta: ¿existe alguna manera de salir de estas espirales descendentes? O, más precisamente, ¿en qué momento y en qué condiciones puede encontrarse esa salida? Debemos recordar que se trata de países (Argentina, Brasil y Perú) que tuvieron la desgracia de haber sufrido un patrón recurrente de alta inflación, reforzado por períodos de hiperinflación o muy cercanos a ella (según definiciones, que no discuto aquí) y que soportaron varios programas de estabilización fallidos.

Chile es un país que sufrió estas dificultades pero que parece haber encontrado una salida. Las políticas del gobierno de Pinochet, implementadas con una eficacia que Lenin habría admirado, destruyeron la mayor parte de lo que quedaba (después del gobierno de Allende) de la burguesía centrada en la sustitución de importaciones y en el mercado interno; ésta se sintió demasiado agradecida por haber sido rescatada en cuanto clase como para organizar una oposición concertada. Por supuesto, el gobierno de Pinochet también reprimió brutalmente a las organizaciones sindicales y a los partidos políticos que podrían haber presentado una oposición eficaz. En el desierto social resultante, el costo social fue altísimo y, aunque con cambios y accidentes, se implementó en su mayor parte el programa neoliberal. El gobierno democrático de este país enfrenta ahora el problema, serio pero menos grave que antes, de mantener

una inflación baja, tasas de crecimiento económico razonables y un clima internacional favorable. También debe plantearse cómo aliviar las desigualdades acentuadas por el anterior régimen autoritario. Pero el hecho es que las consecuencias distributivas de las políticas ambiguas y menos duras de países como Brasil, Argentina y Perú no han sido mejores que las del gobierno de Pinochet. Además, los recursos de que ahora dispone el gobierno chileno para aliviar la desigualdad son relativamente mayores que en éstos. El hecho que hace algún tiempo Chile estuvo atrapado -pero ya no lo está- en las espirales que describí aquí (y aunque ésta no es la única razón, hay otras más históricas que no puedo desarrollar en este trabajo) significa que su Estado está en mejores condiciones que el de los países mencionados para hacer frente a los problemas de desigualdad que heredó.

Otro caso podría ser México. Sin embargo, la inflación y sus múltiples trastornos sociales nunca fueron allí tan importantes como en Argentina, Brasil y Perú (ni como lo son hoy en la mayor parte de la ex Unión Soviética). El PRI ofreció un instrumento más eficaz que en estos últimos países para la implementación de políticas neoliberales. Además, por ser un país limítrofe con Estados Unidos, los intereses geopolíticos de éste están ayudando en la marcha -todavía penosa e incierta, pero comparativamente más sencilla- hacia la concreción de los objetivos a largo plazo de esas políticas. Otro caso es Bolivia, donde la implementación de medidas que lograron dominar la inflación y liberalizaron el comercio y las finanzas estuvo acompañada por una brutal represión, escasamente compatible con la democracia. Un candidato más reciente a integrar esta lista es la Argentina. Si nos concentramos en los casos de América del Sur, ¿qué tienen en común Chile, Bolivia y Argentina? Sencillamente que en estos países, bajo un régimen autoritario en el primer caso y gobiernos elegidos democráticamente en los dos últimos, la crisis tocó fondo. ¿Cuál es ese fondo? Es la convergencia de lo siguiente: 1) un Estado que como principio legal de orden tiene escasa influencia sobre la conducta de la mayoría de los actores, como burocracia llega a límites extremos de desintegración e ineficacia, y en un momento determinado es incapaz de respaldar la moneda nacional; 2) un movimiento obrero derrotado, en el sentido de que ya no es capaz de oponerse a las políticas neoliberales sino mediante protestas fragmentarias y efímeras; 3) una clase capitalista que en gran medida se ha devorado a sí misma y cuyos vencedores se han metamorfoseado en conglomerados centrados en las finanzas (junto con ramas del comercio y de actividades profesionales vinculadas al consumo suntuario), y 4) un consenso generalizado de que vivir con una inflación alta e inestable es tan intolerable que cualquier solución es mejor, aunque ella reafirme un mundo muy desigual, en el que muchas formas de sociabilidad solidaria se han perdido. En estas circunstancias, quien trate de controlar la inflación e iniciar la "reestructuración" aconsejada por las ideas neoliberales ya no se topará, como sucedió poco tiempo antes, con poderosas coaliciones capaces de bloquear sus políticas: las fracciones más importantes de la burguesía ya no tienen intereses antagónicos con ellas, las expresiones de los intereses de la clase media y del sector popular están fraccionadas, y los empleados públicos, una vez superado su propio calvario, ahora tienen esperanzas que su situación mejorará. La pulverización de la sociedad y del aparato estatal, junto con la demanda primordial de volver a un mundo social ordenado, terminan eliminando las resistencias que alimentaban, sin quererlo pero con eficacia, las vueltas previas de la espiral. En Chile esto sucedió gracias a los efectos combinados de la crisis desatada durante la Unidad Popular y las decididas políticas del gobierno de Pinochet. En Bolivia y Argentina no carece de ironía que, después de la hiperinflación, el fin de las vueltas de espiral (fin aparente, aún no alcanzado enteramente) llegó con

presidentes surgidos de movimientos o partidos como el Movimiento Nacional Revolucionario y el peronismo; tal vez era forzoso que dichos presidentes, y sólo ellos, consumaran la derrota de los respectivos movimientos obreros.

¿Y Brasil? De los países que discutí en este artículo, Brasil fue el último en caer en este tipo de crisis. Esto se debió al mayor volumen de su mercado interno y a una economía más dinámica, que dieron origen a una economía más compleja e industrializada que la de sus vecinos. En una “paradoja de éxito”¹⁶, esta ventaja puede resultar una maldición. En Brasil sigue habiendo poderosos agentes capaces de bloquear las políticas neoliberales más o menos ortodoxas que, de todos modos, se han intentado y volverán a intentarse. Por otro lado, si no existiera otra posibilidad que seguir las espirales hasta el fondo del abismo, el grado de destrucción económica sería mucho mayor. Además, desde el punto de vista social, en contraste con la situación que enfrentaron los países del Cono Sur, en Brasil ya existe un vasto segmento de la población que no tiene ningún escalón más que bajar.

4. Una conclusión parcial

¿Existen alternativas ante las crisis que he descrito? El dilema del prisionero tiene una dinámica poderosa: ni la invocación al altruismo y a la unidad nacional, ni propuestas que presuponan amplias solidaridades y firmes identidades, pueden funcionar. Si existe una solución, probablemente depende de encontrar áreas importantes por sus efectos en la situación general en las que una acción diestra y oportuna (en particular del gobierno) consiga ampliar los horizontes temporales de los actores fundamentales y, en consecuencia, el alcance de las solidaridades entre ellos. El mejor invento que se conoce para lograr esto es el fortalecimiento de instituciones sociales y políticas, pero en las circunstancias que he descrito ésta es por cierto una tarea harto difícil. En el mundo actual, la gozosa celebración del advenimiento de la democracia debe complementarse con el sobrio reconocimiento de las inmensas dificultades (por cierto, históricamente inusuales) que enfrenta su institucionalización. Como Haití, Perú y Tailandia han demostrado, estos experimentos son frágiles. Además, contra lo que argumentan algunos prematuros anuncios del “fin de la historia”, no existen fuerzas inmanentes que guíen a las nuevas democracias hacia formas representativas e institucionalizadas y a la eliminación de sus zonas marrones. A la larga, las nuevas democracias tal vez se bifurquen entre las que sigan este feliz curso y las que regresen a un autoritarismo cerrado. Pero la democracia delegativa, la debilidad de la responsabilización horizontal, la esquizofrenia del Estado, las zonas marrones y la baja intensidad de la ciudadanía forman parte del futuro previsible de muchas de las nuevas democracias.

Notas

- * Versión publicada en Desarrollo Económico, Vol. 33, N° 130 (Jul. - Sep., 1993: 163-184). Traducido por Leandro Wolfson. Las ideas presentadas en esta obra son el resultado de los encuentros y de los diversos intercambios intelectuales que forman parte del proyecto "Transformación del Sistema Este-Sur", auspiciado por la MacArthur Foundation. Deseo agradecer especialmente al director y coordinador intelectual de este proyecto, Adam Przeworski, por sus numerosas y utilísimas críticas y sugerencias. Algunas de las ideas de este texto han sido incluidas y mejoradas por Przeworski en un volumen de próxima edición (*Sustainable Democracy*) del cual él es el principal responsable. Presenté una versión anterior de este texto en el encuentro sobre "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina", patrocinado por el North-South Center y el CEDES en Buenos Aires, en marzo de 1992, y en el encuentro sobre "Liberalización económica y consolidación democrática", promovido por el Social Science Research Council (SSRC) para el proyecto "Democratización y reforma económica", que tuvo lugar en Bologna-Forli en abril de 1992. Agradezco los muchos y útiles comentarios que recibí en esos encuentros, entre ellos los de Carlos Acuña y William Smith, codirectores del proyecto mencionado en primer término. Quisiera expresar mi más sincero reconocimiento a Lawrence Whitehead, director del proyecto del SSRC, no sólo por sus útiles críticas y sugerencias sino también por sus generosos esfuerzos para mejorar la redacción de este texto. Por cierto, no debe culpársele a él que no lo haya logrado totalmente. También vaya mi agradecimiento a mis colegas del CEBRAP y del Kellogg Institute por sus esclarecedores aportes.
- 1 Además de ser sólo un esbozo, este texto tiene una gran limitación: no me ocupo directamente de los factores internacionales y transnacionales, aunque a menudo están implícitos en el debate.
 - 2 El hecho de no ocuparme de factores internacionales y sólo muy al pasar de factores históricos implica que no examinaré en este trabajo un supuesto que a veces se insinúa en la bibliografía, según el cual lo "único" que hacen las nuevas democracias es atravesar etapas por las que las democracias institucionalizadas ya han pasado.
 - 3 En otro texto (O'Donnell, 1992) las denominé "democracias delegativas" para oponerlas a las democracias institucionalizadas (o su equivalente, democracias consolidadas o establecidas representativas). Al usar el término "delegativas" me refiero a una concepción y práctica del Poder Ejecutivo según la cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado para el país. También demuestro que las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias establecidas, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, especialmente, a lo que yo denomino "rendición de cuentas horizontal". Con esto me refiero al control diario de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos de aquél. Además, como veremos, el componente *liberal* de estas democracias es muy débil. Algunos analistas tienden a confundir la democracia delegativa con el populismo. Por supuesto, ambas comparten numerosas e importantes características. Sin embargo, por lo menos en América Latina, este último dio lugar a una mayor organización y participación política popular (aunque estuvo verticalmente controlada) y coexistió con períodos de expansión dinámica de la economía interna. En cambio, es típico de la democracia delegativa tratar de despolitizar a la población, con excepción de los breves períodos en los que exige su apoyo plebiscitario, y que en la actualidad coexisten con períodos de grave crisis económica. Mientras que mi estudio anterior era, básicamente, un ejercicio de tipología, éste es un análisis de algunos procesos sociales que en apariencia están estrechamente relacionados con el surgimiento y funcionamiento de las democracias delegativas.
 - 4 Soy cauto en el uso del lenguaje porque no quiero detenerme aquí en los distintos matices y salvedades que un tratamiento más profundo del tema tendría que introducir. Para un buen análisis de estos temas véase Cotterrell, 1984.
 - 5 Muchos países poscomunistas sufren el enorme problema adicional de que ni siquiera sus límites geográficos son incontestables y varios grupos étnicos y religiosos impiden la existencia de un mínimo grado de lealtad a los respectivos Estados. En este sentido, mientras que algunos países latinoamericanos están sufriendo procesos de aguda erosión del Estado nacional ya existente, varios países poscomunistas enfrentan el problema aún más grave de cómo comenzar a construir un Estado nacional en circunstancias sociales y económicas muy poco propicias.

- 6 De hecho, la “penetración estatal” fue una de las “crisis” conceptualizadas en la célebre serie de volúmenes de los años sesenta sobre ‘Desarrollo político’ del Social Science Research Council (esp. Joseph La Palombara, 1971: 205-232). Este mismo tema es primordial en Samuel Huntington, 1968. Pero mientras que estos trabajos se ocupan del crecimiento de cualquier tipo de autoridad central, el mío se refiere a la efectividad del tipo de legalidad que, según se supone, un Estado democrático debe implantar.
- 7 Un síntoma importante lo constituye el modo en que ha prosperado el narcotráfico en estas zonas, a menudo aliado con autoridades locales y nacionales. Esta convergencia (que también se ha producido en otras actividades delictivas) acentúa aún más la perversa privatización de estas regiones.
- 8 El grado de homogeneidad que sugiero no supone necesariamente que cada país abarque individuos de una misma nacionalidad (por ejemplo, el color predominante en Bélgica es el azul). La desintegración de imperios supranacionales como la Unión Soviética y Yugoslavia puede conducir o no, en las respectivas entidades nacionales que están surgiendo, a la creación de países que sean homogéneos en el sentido al que me refiero. Por ejemplo, en Rusia la erosión de la autoridad pública y la desobediencia general a la legislación supone que, aunque esta unidad puede ser más “nacional” en el sentido de contar con una población más homogénea que antes en lo que respecta a las dimensiones del Estado que señalo está dominada por el color marrón. Para una vivida descripción de la rápida y amplia “marronización” de Rusia, véase Reddaway (1993: 30-35).
- 9 Obsérvese los actuales problemas de Italia, la democracia institucionalizada más heterogénea (con excepción de la India, si es que puede considerarse que este país, sumamente heterogéneo, pertenece a ese grupo), pero que es bastante más homogénea que la de la mayoría de los países a los que aquí me refiero. Estos problemas están estrechamente vinculados con las zonas marrones de Italia y con la introducción de representantes legales e ilegales de dichas áreas en el centro de poder nacional. Cualquiera sea nuestra opinión sobre los gobiernos republicanos de Estados Unidos, parece indiscutible que en la década pasada las zonas marrones han experimentado allí un crecimiento preocupante, en especial alrededor de las ciudades. Además, estos problemas también están apareciendo en otros países ricos, en relación con una serie de transformaciones globales (particularmente económicas). Sin embargo, en este texto deseo poner de relieve algunos factores, específicas de ciertos países, que acentúan poderosamente esos problemas. Como siempre ocurre, las comparaciones son cuestión de grado.
- 10 Como expresa Alan Ware (1992): “La pretensión de las democracias liberales de ser democracias liberales se basa en la afirmación de que cuentan con procedimientos accesibles y bien arraigados para proteger las libertades de los ciudadanos”.
- 11 La gran pobreza y el alto grado de *desigualdad* de la mayor parte de América Latina y el resto del Tercer Mundo (sedimento de una larga historia, acentuado por la crisis y las políticas económicas actuales) se diferencian del proceso de rápida desigualación de los países poscomunistas. Cualquiera sea de estos dos procesos el que resulte más explosivo, el segundo aparece en democracias que, casi en el mismo momento de su nacimiento, sufren una severa disminución en la intensidad de su ciudadanía.
- 12 Por políticas “neoliberales” entiendo las apoyadas por las instituciones crediticias internacionales y las teorías neoclásicas actuales. Dichas políticas han experimentado últimamente algunos cambios impulsados, en apariencia, por los variados resultados de su aplicación. No obstante, aún persiste en su núcleo un prejuicio antiestatista muy fuerte e indiscriminado. Para una crítica de estas políticas, léase esp. Przeworski *et. al.*, en prensa. (Aunque estoy de acuerdo con dicha crítica y soy uno de los coautores del libro, creo éticamente correcto agregar que no participé en esa parte del volumen.) Véase también Przeworski, 1992.
- 13 Me refiero a períodos de cinco años o más en los que la inflación mensual superó el 5 %, con picos de tres dígitos.
- 14 Aunque no puedo extenderme sobre este punto, debo señalar que en la situación que describo no están dadas ninguna de las condiciones que la literatura ha identificado como conducentes a alcanzar soluciones cooperativas para el dilema del prisionero.
- 15 No deberían olvidarse los efectos a más largo plazo de la crisis y de la indiscriminada ideología antiestatista que subyace en las políticas económicas actuales sobre ciertos factores decisivos para mantener el crecimiento económico. Me

refiero en particular a las políticas educativas, sanitarias, científicas y tecnológicas, y a la modernización de la infraestructura física. Estas áreas han sido sumamente descuidadas, a pesar de gran cantidad de quejas y advertencias. Pero para llevar a cabo estas políticas es necesario contar con un aparato estatal razonablemente ágil y eficaz.

¹⁶ Me he ocupado de las aparentes “paradojas del éxito” de Brasil en O’Donnell (1991).

Bibliografía

- COTTERRELL, Roger (1984), *The Sociology of Law: An Introduction*, Londres, Butterworths.
- DAHL, Robert (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- HUNTINGTON, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- LAPALOMBARA, Joseph (1971), Penetration: A crisis of government capacity, en BINDER, Leonard et al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- LIJPHART, Arend (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- LIJPHART, Arend (1968), Consociational Democracy, *World Politics*, 21, (enero).
- MAINWARING, Scott (1990), Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective, *Working Paper*, 141, Kellogg Institute (junio).
- O’DONNELL, Guillermo (1992a), Transitions, Continuities, and Paradoxes, en O’DONNELL, G., MAINWARING, S. y VALENZUELA, J. Samuel (comps.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- O’DONNELL, Guillermo (1992b), Delegative Democracy?, *Working Paper*, 172, Kellogg Institute, (marzo).
- O’DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe (1986), Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies, en O’DONNELL, G., SCHMITTER, Ph. y WHITEHEAD, Laurence (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Vol. IV, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- REDDAWAY, Peter (1993), Russia on the Brink, *New York Review of Books* (28 de enero).
- PRZEWORSKI, Adam (1992), The Neoliberal Fallacy, *Journal of Democracy*, 3, 3, (Julio).
- PRZEWORSKI, Adam et al., *Sustainable Democracy*, (en prensa).
- WARE, Alan (1992), Liberal Democracy: One Form or Many?, *Political Studies*, 40.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar Keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas*

CLAUS OFFE

Si comparamos las teorías liberales del siglo XIX, por una parte, y el marxismo clásico, por otra, comprobaremos que existe un punto importante en el que ambas teorías coinciden. Tanto Marx como sus contemporáneos liberales, tales como J. S. Mill o Tocqueville, están convencidos de que, en sus respectivas sociedades, el capitalismo y la democracia total (basada en un sufragio igual y universal) resultan incompatibles. Obviamente llegan a esta coincidencia analítica partiendo de perspectivas diametralmente opuestas: los escritores liberales clásicos opinaban que la libertad en toda la extensión de la palabra era el logro más trascendental del desarrollo social y que merecía protección en cualquier circunstancia frente a las amenazas igualitarias de la sociedad y de la política de masas. Marx, por otra parte, cuando analiza la Constitución democrática francesa de 1848 la considera una forma política que exagera las contradicciones intrasociales, al privar de garantías políticas a los detentadores del poder social y al otorgar al mismo tiempo poder político a las clases subordinadas; por consiguiente, concluye, las estructuras democráticas pueden llevar a la clase proletaria a la victoria y poner en cuestión los fundamentos mismos de la sociedad burguesa.

Contemplando la experiencia de las sociedades capitalistas del siglo XX, existen pruebas fehacientes *en contra* de esta hipótesis decimonónica acerca de la incompatibilidad de la democracia de masas (definida como sufragio universal e igualitario más una forma parlamentaria o presidencial de gobierno) y la libertad burguesa (definida como producción basada en la propiedad privada y en un trabajo asalariado “libre”). La coexistencia de ambas es conocida como democracia liberal. Qué duda cabe de que el surgimiento de los regímenes fascistas en algunas de las naciones capitalistas fundamentales atestigua la existencia ininterrumpida de tensiones y contradicciones que prevalecen entre los dos modelos de organización económica y política, y la posibilidad de un estallido de tales tensiones bajo el impacto de las crisis económicas. Pero es igualmente cierto que la mayor parte de los países capitalista avanzados han sido también Estados democrático-liberales durante el transcurso de la mayor parte del siglo XIX. Ante esta evidencia y con semejantes experiencias, la nuestra es en cierto modo una *problemática* opuesta a la que preocupaba a los escritores clásicos del liberalismo y del marxismo. Mientras que ellos *pronosticaban* la incompatibilidad, nosotros nos vemos obligados a explicar la coexistencia de los dos principios parciales de la organización social. Precizando

más, debemos saber: 1) a qué disposiciones y mecanismos institucionales podemos responsabilizar de la coexistencia que se mostró mucho más sólida de lo que jamás hubieran esperado los teóricos del siglo XIX, y 2) cuáles, si existen, son los límites de tales mecanismos. Estas limitaciones o fracasos en el funcionamiento de los mecanismos mediadores se definirán analíticamente como los puntos a partir de los cuales las sociedades capitalistas se vuelven no democráticas, o los regímenes democráticos se vuelven no capitalistas. Pienso dedicar los siguientes comentarios a esos dos interrogantes.

El plantear esta cuestión es ya de por sí presuponer, de acuerdo tanto con Marx como con Mill, que *existe* alguna tensión real entre los dos respectivos principios organizadores del poder social y del poder político, la sociedad de mercado y la democracia política —una tensión que ha de ser (y posiblemente no pueda serlo indefinidamente) resulta, mediatizada y estabilizada. Lenin y la tradición leninista rechazan la existencia de tal tensión. Admiten, en cambio, que existe una armonía preestablecida del dominio del capital y las formas democrático-burguesas, sirviendo esta últimas fundamentalmente como medio para mantener engañadas a las masas. Por consiguiente, no tiene ningún sentido preguntarse acerca de qué es lo que hace compatible a la democracia con el capitalismo y cuáles podrían ser los límites de tal compatibilidad, ya que la democracia es vista simplemente como la disposición más eficaz y fiable para la perpetuación del dominio capitalista de clase. “El eje de la posición de Lenin es la afirmación de que la misma forma organizativa del Estado democrático parlamentario es esencialmente enemiga de los intereses de la clase obrera”, como sucintamente ha manifestado en fecha reciente un comentarista (Hindess, 1980: 34). Por admisible y convincente que pueda considerarse este criterio, si nos basamos en la práctica constitucional de Rusia entre 1905 y 1917, su generalización al tiempo presente tendría, entre otras y aun peores consecuencias políticas, el efecto de distorsionar de manera grave y oscurecer precisamente la problemática que queremos abordar.¹

La distorsión recíproca es la propiciada por los ideólogos de las teorías pluralistas-elitistas democráticas. Afirman (o, más exactamente, solían afirmar en los años cincuenta y comienzos de los sesenta) que la tensión entre los principios que gobiernan la sociedad de mercado capitalista y las formas políticas de carácter democrático habían sido por fin eliminadas en el sistema político americano. De acuerdo con esta doctrina, la lucha de clases en el marco de la sociedad burguesa ha sido reemplazada por lo que Lipset llama “la lucha de clases democrática”. La lógica subyacente a este análisis puede resumirse así: “Si la gente deseara realmente que las cosas fueran de otra manera, simplemente elegirían otro Gobierno. Por consiguiente, el hecho de que no lo hagan es prueba suficiente de que la gente está satisfecha con el orden sociopolítico vigente”.

Tanto la idea leninista como la pluralista-elitista de la democracia pasan por alto el factor que a nosotros nos interesa. La una postula dogmáticamente una *dependencia* total de las formas y procedimientos democráticos del poder de clase, mientras que la otra postula, de forma igualmente dogmática, una *independencia* total del poder de clase y del poder político democráticamente constituido. La cuestión (que es a la vez más modesta y prometedor para llevarnos a una profundización en la significación tanto práctica como intelectual) es, no obstante, la siguiente: qué instituciones y mecanismos regulan la *extensión* en la que ambos poderes pueden convertirse en incongruentes en una sociedad dada y cuáles son los límites de tal incongruencia potencias, esto es, límites que pudieran restringir el abanico de variación potencial del poder de clases y la autoridad política democráticamente constituida.

1) Mercantilización de la política y politización de la economía privada

En las siguientes líneas plantearé que la continuada compatibilidad entre el capitalismo y la democracia que resultaba tan inconcebible para el liberalismo y para el marxismo clásicos (incluyendo a Kautsky y la Segunda Internacional), surgió históricamente a causa de la aparición y el gradual desarrollo de dos principios mediadores: a) los partidos políticos de masas y la competencia entre partidos, y b) el Estado del Bienestar Keynesiano (EBK). Cada uno de estos principios mediadores tomó forma en gran parte en Europa durante o en las postrimerías de las dos guerras mundiales: la democracia, a través de la competencia entre partidos, tras la primera guerra mundial, y el Estado del bienestar keynesiano, tras la segunda guerra mundial. Cada uno de estos dos principios sigue un esquema de “mezcolanza” de la lógica de la autoridad y la lógica del mercado, o, en terminología de Hirschman, de la “voz” y la “salida”. Si esto resulta obvio en el caso del Estado del bienestar keynesiano, para el cual suele utilizarse como sinónimo la expresión “economía mixta”, no por ello es menos aplicable a la esfera política de una sociedad capitalista que bien podría describirse como una “política mixta”, cuya dinámica se describe a menudo y con acierto como la “competencia oligopólica” de élites políticas o “empresarios” políticos que suministran “bienes” públicos de consumo. La lógica de la democracia capitalista es la lógica de la mutua contaminación: se infunde autoridad en la economía mediante la dirección de la demanda global, las transferencias y las reglamentaciones: de tal manera que va perdiendo progresivamente su carácter espontáneo y autorregulador, y se introduce en el Estado la contingencia del mercado, comprometiendo así cualquier noción de autoridad absoluta o de bien absoluto. Ni la idea de Smith del mercado ni el concepto de Rousseau de la política tienen una contrapartida palpable en la realidad social.

Consideremos ahora por separado cada uno de los eslabones, o mecanismos mediadores entre el Estado y la sociedad civil. Siguiendo la *problemática* desarrollada anteriormente, plantearemos dos interrogantes en cada caso. En primer lugar, ¿de qué forma y en virtud de qué características estructurales *contribuyen* los partidos y el Estado del bienestar keynesiano a la *compatibilidad entre el capitalismo y la política democrática de masas*? En segundo lugar, ¿qué tendencias y cambios observables se producen en el seno del marco institucional, tanto de la “economía mixta” como del “sistema político mixto”, que amenacen la viabilidad de la coexistencia del capitalismo y la democracia?

2) La estabilización a través de la democracia competitiva de partidos

El miedo generalizado de la burguesía germana en el transcurso de la primera década de este siglo se centraba en que, una vez introducida la franquicia total e igualitaria junto con un Gobierno parlamentario, el poder de la clase trabajadora, debido a su fuerza numérica, se traduciría directamente en una transformación revolucionaria del Estado. Por supuesto, un análisis similar alimentaba también las esperanzas y las estrategias políticas de los líderes de la Segunda Internacional. Pero Max Weber sólo sentía un sarcástico desprecio tanto por aquella ansiedad neurótica como por estas pueriles esperanzas. Él fue (junto con Rosa Luxemburgo y Robert Michels, que hicieron el mismo análisis con sus respectivos y específicos estilos) uno de los primeros teóricos sociales que comprendieron que la transformación de la política de clases en una política competitiva de partidos implicaba no sólo un cambio formal, sino tam-

bién un cambio decisivo de contenido. Probablemente no resulta exagerado afirmar que las teorías sobre organización política del siglo XX se han formado sobre la base de la experiencia y la interpretación teórica de estos tres autores, que -detalle interesante- llegaron a posiciones políticas ampliamente divergentes al término de sus vidas: Rosa Luxemburgo murió en 1919 como una socialista democrático-revolucionaria asesinada por la policía; Weber, el mismo año, como un "liberal desesperanzado", y Michels, en 1936, como ardiente admirador y defensor ideológico de Mussolini y del fascismo italiano. A pesar de la extremada diversidad de sus perspectivas y actitudes políticas, existe un poderoso elemento común en sus análisis. Este ejemplo puede resumirse de la siguiente forma: en el momento en que se organiza la participación política de las masas en forma de democracia competitiva de partidos, la propia dinámica de esta forma organizativa pervierte y obstruye la realización de los intereses y la política de clase de diversas maneras: oportunismo (Luxemburgo), oligarquización (Michels) o inevitable sumisión plebiscitaria de las masas a los impulsos irracionales del líder carismático y utilización demagógica de la "maquinaria" burocrática del partido (Weber).

De acuerdo con este análisis, en el momento en el que la voluntad popular se expresa a través de la instrumentalidad del partido competitivo que lucha por obtener el poder gubernamental, lo que se expresa *deja de ser* la voluntad popular, transformándose, en cambio, en un artefacto de la forma en cuestión y de la dinámica impulsada por los imperativos de la competencia política. Más específicamente, esta dinámica tiene tres efectos fundamentales: en primer lugar, la *desradicalización de la ideología del partido*. Para tener éxito en unas elecciones en su pugna por alcanzar el Gobierno, el partido debe orientar su actitud programática hacia las exigencias inmediatas del mercado político. Esto significa dos cosas: de un lado, la maximización de los votos a través de la apelación al mayor número posible de votantes y, por consiguiente, la minimización de aquellos elementos programáticos que pudieran crear disensiones antagónicas en el seno del electorado; y, de otro lado, frente a otros partidos, estar dispuesto a formar coalición y restringir el abanico de propuestas políticas sustantivas a aquellas exigencias que pudieran ser negociables con los potenciales compañeros de coalición. El efecto combinado de estas dos consideraciones es el de disolver cualquier concepto político coherente o enfocarlo hacia una estructura o secuencia temporal "gradualista", otorgando prioridad a aquello que puede ser puesto en práctica en un momento dado y con los recursos disponibles, posponiendo y desplazando temporalmente las exigencias y los proyectos que parecen poco realistas y pragmáticamente irrealizables.

Además, el partido competitivo totalmente desarrollado se ve obligado por los imperativos de la competencia a dotarse de una estructura organizativa altamente burocrática y centralizada. El objetivo de esta organización es estar presente en el mercado político (de manera similar a como el éxito de una empresa comercial depende en parte del tamaño y de la continua presencia de su organización mercantil y de ventas). La organización burocrática del moderno partido político ejecuta las siguientes tareas: a) recolección de recursos materiales y humanos (cuotas de afiliación, otras contribuciones y donaciones, miembros, candidatos); b) distribución de propaganda e información concernientes a la postura del partido frente a un gran número de cuestiones políticas; c) exploración del mercado político, identificación de nuevos puntos de ataque y control de la opinión pública; y d) atención a los conflictos internos. Normalmente, todas estas actividades las lleva a cabo un equipo de profesionales integrado por cargos del partido que desarrollan un sentimiento de interés corporativo en el crecimiento y la estabilidad

del aparato que les suministra *status* y carrera. Este esquema de burocratización interna -que puede encontrarse tanto en partidos de izquierdas como de derechas- implica dos importantes consecuencias. Una es que la composición social (medida en términos de origen de clase, educación, sexo, ocupación, edad, etc.) del liderazgo del partido, de sus cargos, miembros del Parlamento y del Gobierno se ve cada vez más distanciada tanto de la composición social de la población en general como de la base electoral específica del partido en cuestión. Es decir, la profesionalización de la política de partido lleva a la dominación política del personal profesional y empresarial del partido, que en general procede, por su formación y experiencia profesionales, de actividades tales como la administración de empresas, administración pública, enseñanza, medios de comunicación y organizaciones de intereses.

La consecuencia fundamental de este esquema burocrático profesional de la organización política es la *desactivación de los miembros de la base*. Cuanto más esté orientada la organización a la exploración de y a la adaptación al *entorno* exterior del mercado político en lo que podría llamarse una campaña electoral virtualmente ininterrumpida, tanto menos espacio queda para la determinación de la política de partido por medio de procesos *internos* de confrontación democrática en el seno de la organización. La apariencia de unanimidad y de acuerdo interno es lo que cualquier partido competitivo debe tratar de cultivar para resultar o seguir resultando atractivo a los votantes. Como consecuencia de lo cual no sólo se alientan la división interna, el fraccionalismo y la confrontación organizada de opiniones y estrategias, sino que, más bien, se ven férreamente controladas o, al menos, ocultadas al público en un constante esfuerzo por estilizar la imagen del partido y, por así decirlo, homogeneizar su producto. (Resulta tentador, en este aspecto, comparar la *práctica* de algunos partidos socialdemócratas con la *teoría* del partido leninista, y sospecho que nos daríamos de boca con algunas irónicas similitudes...). La importancia enormemente desigual de los entornos exterior e interior queda frecuentemente en evidencia cuando los resultados de los sondeos de opinión, que hoy día se encargan regularmente por la dirección del partido, sugieren posiciones y estrategias encontradas con las intenciones declaradas de los líderes del partido, quienes, con vistas a “ganar las siguientes elecciones”, son invitados entonces a ceder ante la “realidad” política.

Una tercera característica de lo que Kirchheimer ha llamado el moderno partido “*catch-all*” (“atrápalo todo”) es la creciente heterogeneidad estructural y cultural de sus seguidores. Esta heterogeneidad surge del hecho de que un partido político moderno adopta el principio de “diversificación de productos”, en el sentido de que intenta abarcar toda una multitud de exigencias y preocupaciones diversas. Esto resulta particularmente llamativo en el caso de los partidos socialdemócratas y comunistas, que frecuentemente han intentado con éxito extender su base más allá de los límites de la clase obrera, atrayendo a elementos de las viejas y nuevas clases medias, de la *intelligentzia* y a los votantes con fuertes filiaciones religiosas. La ventaja de esta estrategia es bastante obvia, pero también lo es su efecto de disolver el *sentimiento de identidad colectiva*, que en las etapas primitivas tanto de los partidos socialistas como católicos se basaba en un mundo cultural de valores y significaciones compartidas.

Es fácil ver por qué y cómo las tres consecuencias de la forma organizativa del partido político competitivo que he venido discutiendo hasta el momento -desradicalización ideológica, desactivación de miembros, erosión de la identidad colectiva- contribuyen positivamente a la compatibilidad entre el capitalismo y la democracia. Cada una de ellas ayuda a contener y a limitar

el alcance de los objetivos y las luchas políticas, suministrando así una virtual garantía de que la estructura del poder político no se desviará en exceso de la estructura del poder socioeconómico, evitando de este modo que en la distribución de ambos poderes resulten incompatibles el uno con el otro. “El sistema de partidos ha sido el medio de reconciliar la franquicia igualitaria y universal con el mantenimiento de una sociedad desigual”, ha señalado McPherson. La dinámica inherente al partido como forma organizativa que se desarrolla bajo y para la competencia política genera esas limitaciones e impone esas “no decisiones” sobre el proceso político que, unidas, hacen que la democracia no contenga amenaza alguna para el capitalismo. Tal conclusión, por supuesto, se ve fuertemente respaldada por el hecho de que ningún sistema competitivo de partidos ha tenido como resultado hasta el momento una distribución del poder político que pudiera alterar la lógica del capital y del modelo de poder socioeconómico que éste genera.

Para evitar malentendidos me gustaría subrayar que lo que pretendo hacer aquí no es una crítica *normativa* de la forma organizativa del partido político, que implicaría proponer alguna forma alternativa de organización política. En lugar de especular acerca de lo deseables que podrían resultar, comparativamente, los modelos anarquistas, sindicalistas, consejistas o leninistas, de organización no partidista o no competitiva de partido, consideremos ahora la viabilidad futura de esta forma organizativa en concreto -su potencial para construir y mediar, al igual que lo hizo en la era posbélica, un tipo de autoridad política que no interfiere con las premisas institucionales de la economía capitalista-. En otras palabras, la cuestión es si el eslabón institucional, que en los países capitalistas más avanzados ha permitido al capitalismo coexistir con una democracia política durante la mayor parte de los últimos sesenta años, tiene probabilidades de seguir cumpliendo la misma función en el futuro.

Una forma de responder negativamente a este interrogante sería esperar la aparición de partidos políticos capaces de quitar las mencionadas restricciones y limitaciones, llegando así a desafiar el poder de clase a través del poder políticamente constituido. A pesar de la emergencia de doctrinas y estrategias eurocomunistas en los países europeos latinos a mediados de los setenta y a pesar también del Gobierno socialista/comunista recientemente constituido en Francia, no creo que existan muchos indicadores de semejante aparición. La otra posibilidad sería una *desintegración del partido político como forma dominante de la participación de masas* y su sustitución gradual por otras formas que tengan menos probabilidad que la competencia de partidos de llevar a una utilización “congruente” del poder estatal. Dado que lo que a nosotros nos ocupa aquí son las perspectivas de la democracia competitiva de partidos en los años ochenta, en mi opinión podría resultar interesante explorar un poco más a fondo esta última posibilidad.

3) Causas del declive del sistema de partidos como forma de participación de las masas

En mi opinión es perfectamente legítimo el argumentar hoy en día que la forma de participación de las masas en el política que se canaliza a través del sistema de partidos (es decir, de acuerdo con los principios de representación territorial, competencia de partidos y representación parlamentaria) ha agotado gran parte de su utilidad respecto de la reconciliación del capitalismo con la política de masas. Por lo tanto, se ve desplazada cada vez más por otras prácti-

cas y procedimientos de participación y representación política. No obstante, resulta altamente dudoso que esas nuevas prácticas que están funcionando en una serie de Estados capitalistas vayan a mostrar el mismo potencial de reconciliación de la legitimación política con los imperativos de la acumulación de capital, que ha sido, al menos durante cierto período, el gran logro del sistema competitivo de partidos. Volveré a referirme de forma muy esquemática a tres puntos: los nuevos movimientos sociales, el corporativismo y la represión como fenómenos que tienden a sobrepasar, restringir y subvertir los sistemas de partidos, sus prácticas políticas y su potencial de reconciliación.

En el transcurso de los años setenta, en muchos países capitalistas han surgido nuevos movimientos sociales que, por una serie de razones, resultan enormemente difíciles de insertar en el marco de las prácticas políticas competitivas de partido. Entre ellos están movimientos étnicos y regionalistas, diversos movimientos urbanos, ecologistas, pacifistas y movimientos juveniles.

En gran medida, todos ellos comparten dos características: en primer lugar, sus proyectos y exigencias no están basados en una posición *contractual colectiva* en el mercado de bienes de consumo ni en el del trabajo, como era el caso de los partidos y movimientos de clase tradicionales. Por el contrario, su denominador común organizativo y de acción es cierto sentido de identidad colectiva (a menudo subrayada por ideas adscriptivas y “naturalistas” del “yo” colectivo en términos de edad, género, “nación” o “humanidad”). Íntimamente conectada con ésta existe una segunda característica: no exigen *representación* (por medio de la cual podría mejorarse o protegerse su *status*), sino *autonomía*. En pocas palabras, la lógica subyacente a estos movimientos es la lucha por la defensa de un “*territorio físico y/o moral*”, cuya integridad es fundamentalmente no negociable para los activistas de estos movimientos. En relación con esta defensa, la representación política y la política parlamentaria frecuentemente se consideran innecesarias (ya que lo que se solicita del Estado, como ilustra el caso de la energía nuclear, no es que “haga algo”, sino que se “mantenga alejado”), o incluso peligrosas, ya que se sospecha que pueden desmovilizar y desorganizar el movimiento. En la medida en que tales movimientos atraigan la atención y las energías políticas del pueblo, no sólo los partidos políticos como entidades, sino el *sistema competitivo de partidos como un todo* perderán funcionalidad y credibilidad, ya que simplemente no proporcionan un espacio en el que se puedan debatir tales cuestiones y preocupaciones.

En segundo lugar, muchos observadores, en una serie de Estados capitalistas, han analizado el proceso actual de “desparlamentarización” de la política pública y el concomitante desplazamiento de las formas *territoriales* de representación por las formas *funcionales*. Esto resulta especialmente evidente en las modalidades “corporativistas” que combinan los procesos de representación de intereses de actuantes colectivos con una organización de la política orientada a sus respectivos constituyentes. La superioridad funcional de tales modalidades corporativas, comparadas con las formas parlamentarias competitivas de representación que se supone son capaces de movilizar. Aunque no debe preocuparnos aquí la dinámica y los límites de las formas corporativistas del hacer político y público, especialmente en las áreas de la política económica y social; no obstante, lo que parece estar claro es que aparecieron tendencias hacia modalidades corporativistas, especialmente en países con partidos socialdemócratas poderosos (tales como Suecia, el Reino Unido, Austria y la R.F.A.) que funcionaron a expensas del Parlamento y del sistema competitivo de partidos. Algunos científicos políticos marxistas y no marxistas llegaron incluso a argumentar que “la representación parlamentaria fundamenta-

da en el lugar de residencia ya no refleja adecuadamente los problemas de la gestión económica en un sistema capitalista mundial”, y que “un sistema de representación funcional resulta más adecuado para asegurar las condiciones para la acumulación” (Jessop, 41).

La representación política y la transformación gradual de la democracia en algún tipo de autoritarismo son una alternativa omnipresente a la competencia libre de partidos. En sentido analítico, lo que queremos decir al hablar de represión es la *exclusión de la representación*. A los ciudadanos se les niegan libertades civiles, tal como el derecho a organizarse, manifestarse y a expresar determinadas opiniones tanto de palabra como por escrito. Se les niega el acceso a empleos en el sector público, etc. El fenómeno de los aparatos policiales y la práctica de monitorización y vigilancia prácticamente omnipresente de las actividades de los ciudadanos, que podemos observar en varios países, indican la creciente necesidad del aparato de Estado de apoyarse en los medios de represión preventiva y correctiva. Es más importante aún, en el contexto de nuestra discusión acerca de los límites de la democracia competitiva de partidos, otro aspecto de la exclusión de la representación. Es la limitación *de facto* y/o formal de la competitividad en el seno del sistema de partidos, -ya sea por medio del fortalecimiento de la disciplina intrapartidaria y de las sanciones aplicadas a los disidentes, ya sea en las campañas electorales, donde a menudo se nota la ausencia de alternativas sustantivas en lo tocante a la conducción y el contenido programático de la política pública; sea finalmente en el plano parlamentario y del Gobierno, en el que la identidad de partidos individuales (y que “compiten” sólo nominalmente) desaparece con creciente frecuencia tras lo que se ha denominado la “gran coalición de los iluminados”, inspirada por alguna vigorosa “solidaridad de todas las fuerzas democráticas”-. Volviendo a la metáfora económica utilizada anteriormente, tales fenómenos y acontecimientos podrían describirse fácilmente como la “monopolización” de los abastecimientos políticos y el cierre de los accesos al mercado.

Si estoy en lo cierto cuando pienso que el desplazamiento del papel y la función política del sistema competitivo de partidos -como viene indicado por la aparición de nuevos movimientos sociales, el creciente respaldo a las disposiciones corporativistas y la autolimitación de la competitividad de los sistemas de partido- constituye un proceso real que podría ilustrarse mediante infinidad de ejemplos en numerosos Estados capitalistas avanzados (y no tan avanzados), y sí también estoy en lo cierto al pensar, como he planteado anteriormente, que la forma organizativa del partido político competitivo desempeña un papel crucial en hacer que la participación demográfica de las masas sea compatible con el capitalismo, entonces el declive del sistema de partidos llevará con toda probabilidad al surgimiento de prácticas de participación y conflictividad política menos limitadas y reguladas, que podrían amenazar y rebasar de hecho las premisas institucionales de la forma capitalista de organización social y económica.

4) El Estado de bienestar keynesiano y su agotamiento

Permítaseme ahora intentar aplicar el argumento análogo de manera aún más generalizada y esquemática al segundo pilar sobre el que, con arreglo a mi proposición inicial, se apoya la coexistencia de capitalismo y democracia, a saber, el EBK. El conjunto de instituciones estatales y prácticas a las que se refiere este concepto se ha visto desarrollado en el capitalismo occidental a partir de la segunda guerra mundial. Hasta el decisivo cambio de circunstancias de media-

dos de los años setenta, que vino marcado por la política de precios de la OPEP, el ocaso de la *détente* y el ascenso al poder de Reagan en los Estados Unidos y de Thatcher en el Reino Unido (por mencionar tan sólo unos pocos indicadores de este cambio), el EBK se había adoptado como concepto básico del Estado y de la práctica estatal en casi todos los países occidentales, al margen de los partidos en el Gobierno y con sólo modificaciones y retrasos de menor cuantía. La mayor parte de los observadores están de acuerdo en que su efecto ha supuesto: *a)* un *boom* extendido sin precedentes, que ha favorecido a todas las economías capitalistas avanzadas, y *b)* la transformación del esquema de conflictividad industrial y de clase en formas que se apartan cada vez más del radicalismo político y revolucionario llevando a un conflicto de clases más economicista, centrado en la distribución y crecientemente institucionalizado. Subyacente a este fenómeno (que constituye un cambio formidable si lo comparamos con la dinámica del sistema mundial capitalista en el transcurso de los años veinte y treinta) existe un compromiso de clase políticamente instituido, o “acuerdo”, que Bowles ha descrito así: *El acuerdo “representaba por parte de los trabajadores la aceptación de la lógica de la rentabilidad y del mercado como principios rectores de la asignación de recursos, del intercambio de los productos y de la localización industrial, a cambio de la garantía de que se protegieran los niveles mínimos de vida, los derechos sindicales y los derechos democráticos liberales, de que se evitaría el desempleo masivo y de que los ingresos reales aumentarían de manera más o menos lineal con respecto a la productividad del trabajo; todo ello por medio de la intervención del Estado, en caso de resultar necesario”.*

Resulta fácil observar por qué y cómo la existencia de este acuerdo ha contribuido a la compatibilidad del capitalismo con la democracia. En primer lugar, al aceptar los términos del acuerdo, las organizaciones de la clase obrera (sindicatos y partidos políticos) redujeron sus exigencias y proyectos a un programa marcadamente diferente a cualquiera que pudiera haber figurado en la agenda tanto de la Tercera como de la Segunda Internacional. Tras la devastación física, moral y organizativa dejada por la segunda guerra mundial y tras el descrédito que la evolución de la Unión Soviética había causado al comunismo, este cambio de perspectiva no resulta totalmente incomprensible. Es más, el propio acuerdo funcionó asombrosamente bien, reforzando así una fe profundamente despolitizada en lo que un dirigente socialdemócrata alemán llegó a calificar arrogantemente de “modelo alemán” (“*Modell Deutschland*”): la mutua estimulación del crecimiento industrial y unas relaciones de clase pacíficas. Lo que estaba sobre la mesa en los conflictos de clase no era ya el modo de producción, sino el volumen de la distribución, y este tipo de conflicto resultaba particularmente adecuado para ser tamizado en el plano político a través de la competencia de partidos, dado que no planteaba cuestiones de “sí/no”, sino cuestiones de “más/menos” o “más pronto/más tarde”. Por encima de este tipo limitado de conflicto existía un acuerdo sobre las prioridades básicas, deseos y valor de la economía política, a saber, el crecimiento económico y la seguridad social (al igual que la militar). Esta alianza interclasista de crecimiento-seguridad tiene de hecho una base teórica en la teoría económica de Keynes. Aplicada a los fines prácticos de la política económica, enseña a cada clase a “asumir el papel de la otra”. La economía capitalista, ésta es la lección del keynesianismo, es un juego de adiciones positivas. Por lo tanto, jugarlo como si se tratara de un juego de adiciones igual a cero es ir en contra de los propios intereses. Es decir, cada clase debe tomar en consideración los intereses de la otra: los trabajadores, la rentabilidad, ya que tan sólo un nivel suficiente de beneficios e inversiones puede garantizar el futuro empleo y el incremento de los

ingresos; y los capitalistas, los salarios y el coste del mantenimiento del Estado del bienestar, ya que éstos garantizarán una demanda efectiva y una clase trabajadora sana, bien formada y bien alojada.

Se ha descrito el Estado del bienestar como una serie de títulos legales que proporcionan al ciudadano la posibilidad de la transferencia de pagos a través de esquemas obligatorios de seguridad social, así como de servicios organizados por el Estado (tales como sanidad y educación) para una amplia variedad de casos definidos de necesidad y contingencia. Los instrumentos con que interviene el Estado de bienestar son, por lo tanto, reglas burocráticas y reglamentaciones legales, transferencias monetarias y también la experiencia profesional de profesores, médicos, trabajadores sociales, etc. Sus orígenes ideológicos son extraordinariamente complejos y heterogéneos, yendo desde el socialismo hasta el catolicismo conservador; su carácter, como resultado de compromisos ideológicos, políticos y económicos interclasistas, es algo que el Estado de bienestar comparte con la lógica de la elaboración debida a la política económica keynesiana. En ambos casos no existe ninguna respuesta inmediata y sencilla a la *pregunta de suma cero* de quién sale ganando y quién perdiendo, porque, si bien la función primordial del Estado del bienestar es cubrir aquellos riesgos e incertidumbres a los que están expuestos el trabajador asalariado y su familia en la sociedad capitalista, también existen algunos efectos indirectos que sirven a la clase capitalista. Esto resulta evidente cuando consideramos lo que podría ocurrir en ausencia de las disposiciones del Estado del bienestar en una sociedad capitalista. Probablemente estaríamos de acuerdo en que habría, en primer lugar, un nivel mucho mayor de conflictividad industrial y una mayor tendencia entre el proletariado a evitar convertirse en trabajadores asalariados. Así, el Estado del bienestar haría desvanecerse parcialmente los motivos y las razones del conflicto social y haría más aceptable la existencia del trabajador asalariado, eliminando en parte algunos de los riesgos que resultan de la imposición de la categoría de mercancía a la fuerza de trabajo. En segundo lugar, tal conflictividad resultaría mucho más costosa en términos económicos porque quebrantaría el proceso cada vez más complejo e intenso de la producción industrial. Por lo tanto, el Estado del bienestar realiza la función crucial de desplazar parte de las necesidades de la clase trabajadora del terreno de la lucha de clases y del conflicto industrial, así como la de suministrar los medios para satisfacer esas necesidades de manera más colectiva y, por consiguiente, más eficaz; de hacer más regular y predecible la producción, librándola de importantes puntos de fricción, y suministrando además un estabilizador incorporado para la economía, al separar en parte los cambios en la demanda efectiva de los cambios en el nivel de empleo.

Si todo esto fuera cierto, la proliferación de críticas y ataques políticos dirigidos contra el keynesianismo, el Estado del bienestar y, sobre todo, contra la combinación de estas dos provechosas innovaciones políticas de la posguerra que se producen hoy en día, resultarían simple y llanamente incomprensibles. No es así. Al igual que en el caso de los partidos políticos competitivos, estas innovaciones y sus efectos vitalizadores parecen haber alcanzado ya su límite. Mientras que las funciones integradoras del sistema de partidos han sido, como he planteado anteriormente, desplazadas en parte por formas alternativas de participación política, el Estado del bienestar keynesiano se ha visto atacado en virtud de algunos de sus efectos colaterales menos deseables y de su fracaso en la corrección de algunos de los males de un entorno económico que ha cambiado radicalmente, si lo comparamos con las condiciones que prevalecían antes de mediados de los setenta. Consideremos algunas de las razones por las que

queda muy poca gente en círculos académicos o en círculos políticos en la izquierda o en la derecha que crea que el Estado del bienestar keynesiano sigue siendo una fórmula de paz viable para un capitalismo democrático.

En pocas palabras, mi tesis (Estado del bienestar keynesiano) es la siguiente: aunque el EBK es un mecanismo excelente y excepcionalmente efectivo para dirigir y controlar algunos problemas socioeconómicos y políticos de las sociedades capitalistas avanzadas, sin embargo, no resuelve todos esos problemas. Y los problemas que pueden resolverse con éxito de los medios institucionales del Estado del bienestar no constituyen ya los más dominantes y urgentes de resolver. Más aun, este *desplazamiento de la problemática socioeconómica es una consecuencia no deseada del propio funcionamiento del EBK*. Los dos tipos de problemas a los que me refiero son el de la producción/explotación y el de la demanda/realización efectiva. Entre los dos existe una peculiar relación: cuanto más eficiente se resuelva uno de ellos, tanto más dominante y urgente se vuelve el otro. El EBK, de hecho, ha sido capaz de resolver, en una medida notable, el problema de la estabilización de la demanda macroeconómica. Pero, al mismo tiempo, ha mermado la habilidad de la economía capitalista para adaptarse al problema producción/explotación que se desarrolla con creciente virulencia a partir de mediados de los setenta. El EBK ha funcionado, por así decirlo, sobre la base de la *falsa* teoría de que los problemas con los que es capaz de enfrentarse son los *únicos* problemas de la economía política capitalista o, al menos, los dominantes de manera permanente. Esta fe errónea está atravesando ahora el doloroso proceso, tanto política como económicamente, de ser considerada falsa y, por consiguiente, corregida.

En la medida en que se esté resolviendo el problema de la demanda, hace eclosión el problema del abastecimiento. El cambio en la situación económica parece que le está dando la razón a las teorías económicas conservadoras y del *neo-laissez-faire*. Lejos de estimular la producción, la práctica gubernamental de incurrir en déficit fiscal para combatir el desempleo, fomenta unas tasas todavía mayores del mismo, dado que hace dispararse las tasas de interés y convierte el *capital monetario* en *escaso y costoso*. Además (y quizás peor), el Estado del bienestar se transforma parcialmente en un elemento de desánimo para *el trabajo*. Sus sistemas de seguros obligatorios y de derechos y subvenciones legales proporcionan de hecho una protección institucional tan fuerte para los intereses materiales de los trabajadores asalariados que la mano de obra se manifiesta menos dispuesta a dejarse coaccionar para que se ajuste a las contingencias de los cambios estructurales, tecnológicos, situacionales, vocacionales y otros de la economía. No sólo son los salarios “difíciles” e “inflexibles hacia el descenso”, sino que, además, las previsiones del Estado del bienestar han “desmercantilizado” parcialmente el interés de los trabajadores, reemplazando el “*status*” por el “contrato”, o los “derechos del ciudadano” por los “derechos de propiedad”. Este cambio en las relaciones industriales producido por el EBK no sólo ayuda a estabilizar la demanda efectiva (como se propone hacer), sino que también hace que el empleo resulte más costoso y más rígido. Una vez más, el problema central del mercado del trabajo es el problema de la oferta: cómo contratar (y despedir) a las personas oportunas en el lugar adecuado, con las cualificaciones necesarias y, lo que es más importante aún, con la motivación adecuada y las expectativas salariales correctas. En este sentido es en gran medida correcto, según mi criterio, entender, como lo hacen los empresarios, que el Estado del bienestar no forma parte de la solución, sino es más bien parte del problema.

El Estado del bienestar keynesiano produce dificultades análogas (junto con la política reformista que ha generado) con respecto a la tercera categoría de oferta, o “factor de producción”, a saber, la *naturaleza*. En el transcurso de los años sesenta y setenta, en muchos países se han dictado normas relativas a las materias primas y a los procesos industriales y sus productos, considerados hoy día como una limitación y una traba para el proceso capitalista de “destrucción creativa”. En algunos países, al menos, han surgido poderosos movimientos políticos fuera, y en ocasiones dentro, del propio sistema de partidos, inspirados (desde luego no exclusivamente en el caso de la energía nuclear) por el convencimiento de que la capacidad de destrucción de la producción capitalista actual supera con mucho su “creatividad”, y que, por consiguiente, el criterio de valor de uso de cualquier actividad productiva debe primar siempre sobre el criterio de valor de cambio. Los obstáculos al cambio tecnológico que dimanaban de este tipo de motivaciones políticas y de preocupaciones (así como de la preocupación por la humanización del trabajo) se consideran a menudo como una inhibición más al crecimiento económico que exacerba una situación ya suficientemente difícil por las diversas oleadas de aumentos del precio del petróleo decretadas por los países de la OPEP.

No debe preocuparnos aquí si las acusaciones que hoy se esgrimen con creciente frecuencia contra el EBK son totalmente “verdaderas”, o si son más bien el fruto de exageraciones paranoicas, o si son desfiguraciones de la realidad hechas conscientemente por el capital y sus organizaciones políticas por razones tácticas. Porque de lo que se trata realmente es de una versión especial de la ley conocida por los sociólogos como el “Teorema de Thomas”, en el que lo que es real en las mentes y percepciones del pueblo será real en sus consecuencias. La posición estructural de poder de los dueños, los directores y los representantes asociados del capital en una sociedad capitalista es exactamente su poder para *definir* la realidad de una forma altamente consecuente, de manera que lo que ellos perciben como “real” muy probablemente *tenga un impacto muy real* sobre las otras clases y agentes políticos.

Sin entrar muy a fondo en el terreno profesional del economista, permítaseme sugerir dos aspectos de los que yo considero como una interpretación potencialmente útil (si bien parcial) de este cambio. Uno es la idea, a la que ya hemos aludido, de que el Estado del bienestar keynesiano es una “víctima de su propio éxito”, como lo ha expresado un autor: los efectos colaterales de su fructífera práctica de resolver un tipo de problemas macroeconómicos ha llevado a la aparición de una problemática *totalmente diferente* que está más allá de la capacidad de arbitraje de EBK. Los conocidos argumentos de que favorece un desplazamiento de la elaboración de la política económica y social hacia lo que se ha bautizado como “economía del lado de la oferta” (*supply-side*) son los siguientes: el sector público no productivo se convierte en una carga intolerante para el sector privado, llevando a una escasez de capital de inversión; la ética del trabajo queda minada, y la clase media independiente queda sofocada económicamente por las elevadas tasas impositivas y de inflación, etc.

El otro grupo de argumentos mantiene que, incluso en ausencia de estos efectos económicos colaterales, el paradigma político del EBK se acerca a su agotamiento definitivo por causas *intrínsecas*. Los argumentos relevantes, en pocas palabras, son dos: en primer lugar, la

intervención del Estado funciona tan sólo mientras *no se espera* que sea aplicada como una cuestión rutinaria y por lo tanto, no entra dentro de los cálculos racionales de los agentes económicos. En cuanto esto ocurra, los inversores pospondrán sus inversiones, dado que pueden estar razonablemente seguros de que el Estado, tan sólo con que esperen el tiempo suficiente, intervendrá por medio de exenciones impositivas especiales, compensaciones por la depreciación o medidas de demanda. La difusión de tales expectativas resultan fatal para el keynesianismo, porque en la medida en que entren los cálculos de los agentes económicos, su comportamiento estratégico *incrementará* las dimensiones del problema ante el que el Estado deberá responder. Por supuesto, esta patología de expectativas es bien conocida (y esperada) por los agentes pertenecientes al aparato del Estado. Les obliga a reaccionar a través de dosis todavía mayores de intervención o, en caso de no ser factible esa posibilidad por razones fiscales, a abandonar el intervencionismo que precisamente es el caldo de cultivo de aquellos problemas que debería resolver. Esto nos lleva a la conclusión de que la intervención Estatal es efectiva sólo en la medida en que ocurre como una “sorpresa” y una excepción, y no como algo rutinario.

Una segunda debilidad intrínseca del EBK reside en los límites del modo legal-burocrático, monetarizado y profesional de intervención. Estos límites se hacen particularmente nítidos en las áreas de servicios personales o de “organizaciones dedicadas al tratamiento de personas”, tales como los colegios, los hospitales, las universidades, las prisiones y los servicios de trabajo social. Una vez más, el modo de intervención genera los problemas que supuestamente debería resolver. La explicación de esta paradoja es bien conocida: la capacidad de los clientes para ayudarse a sí mismos -y, de forma mas general, el sistema de conocimientos y significados que genera tal capacidad- se ven subvertidos por el modo de intervención, y los que suministran tales servicios, especialmente profesionales y burócratas de alto nivel (que en los círculos neoconservadores son conocidos como “la nueva clase”) desarrollan un interés material en la persistencia (más que en la solución) y en la continua expansión y redefinición de los problemas que supuestamente deberían erradicar.

Así, por razones que tienen relación tanto con su efecto económico exterior como con las paradojas de su modo interno de funcionamiento, el EBK parece haber agotado en gran medida su potencial y su viabilidad. Es más, parece improbable que este agotamiento sea un fenómeno coyuntural, ni que desaparezca con el próximo auge económico. Precisamente porque el auge en cuestión esta lejos de ser una certidumbre. ¿Por qué? En primer lugar, porque no puede esperarse que se produzca como *resultado espontáneo* de las fuerzas del mercado y la dinámica de la innovación tecnológica. En segundo lugar, aparentemente no puede ser generado y manipulado ni por las herramientas tradicionales del keynesianismo ni por su contrapartida “monetarista”. En tercer lugar, incluso si el auge económico ocurriera como efecto de fuerzas espontáneas o como resultado de una intervención del Estado, la cuestión es si se *considera deseable y digno de esfuerzo* en términos de los efectos colaterales que inevitablemente tendrá sobre la calidad de vida en general y la ecología en particular. En lo que Fred Hirsch ha denominado los “límites sociales del crecimiento” también se pone de relieve la cuestión de la conveniencia del crecimiento económico continuado. Con su expresión, Fred Hirsch quiere referirse al decreciente interés y “potencial de satisfacción” de la producción industrial cuyo valor de uso declina en proporción al numero de personas que la consumen.

5) Conclusión

Hemos visto que los dos mecanismos institucionales sobre los que se apoya la compatibilidad de la economía capitalista con la participación política de las masas, a saber, el mecanismo de democracia competitiva de participación y el paradigma del Estado del bienestar keynesiano, se han visto sometidos a grandes tensiones de magnitud sin precedentes en la era posbélica. No he dispuesto aquí de tiempo para explorar algunas de las dinámicas interactivas y posiblemente fortalecedoras que se producen *entre* los dos desarrollos estructurales que he bosquejado. Las variantes políticas y económicas del acuerdo interclasista que han surgido gradualmente en todos los Estados capitalistas avanzados desde la primera guerra mundial y que han ayudado a compatibilizar democracia y capitalismo, están claramente en pleno proceso de desintegración bajo impacto de los acontecimientos y las paradojas que ya he discutido. ¿Quiere esto decir que hemos regresado a una situación que justifica las opiniones convergentes de Marx y Mill con respecto al antagonismo entre la participación política masiva y la libertad económica? Sí y no. Yo pienso que sí, porque tenemos bastantes razones para esperar un incremento de los conflictos sociales y políticos que carecen de mediación institucional, cuya expresión no se canalizará a través de los partidos u otros mecanismos de representación y cuyas fuentes no se verán ya desecadas por una política social y económica efectiva por parte del Estado. Pero también opino que no, porque existen límites estrictos para una analogía entre dinámicas del capitalismo “tardío” y “nacimiento”. Uno de éstos deriva del hecho de que las fuerzas implicadas en tales conflictos son extremadamente heterogéneas, tanto en lo referente a sus causas como en cuanto a su composición socioeconómica. Este esquema resulta llamativamente distinto de un “conflicto de clases” bipolar, situación que implica a dos agentes colectivos altamente cohesivos que se sitúan en cada lado del mercado de trabajo. Pero, a pesar de la naturaleza altamente fragmentada de los conflictos políticos modernos, sus resultados pueden muy bien suponer cambios fundamentales en la esfera económica o en la política de la sociedad -cambios que fueron, aunque tan sólo por un período limitado y breve inconcebibles durante el reino indiscutido de la democracia competitiva de partidos y del Estado de bienestar keynesiano.

Notas

* Versión publicada en *Parlamento y Democracia. Problemas y perspectivas* en los años '80, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982.

Traducción: Antonio Resines

¹ Lenin escribe en *El Estado y la Revolución*: “La república democrática es la mejor armadura política concebible para el capitalismo, y por tanto, el capital, una vez en posesión... de esta armadura óptima, establece su poder tan segura, tan firmemente, que ningún cambio de personalidades, instituciones o partidos en la república democrática burguesa pueden alterarla”. Teniendo *in mente* la tradición leninista de considerar al Estado como un reflejo de estructuras de poder socioeconómico –y el correspondiente teorema del eventual agotamiento del Estado tras la revolución-, el teórico político italiano Norberto Bobbio ha planteado, muy correctamente, el interrogante de si existe realmente algo que pudiera considerarse una “teoría marxista del Estado” que estuviera conceptualmente equipada para captar la especificidad de lo político.

Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*

OSCAR OSZLAK

En este trabajo pretendo ofrecer algunos lineamientos teórico-metodológicos para el estudio del proceso histórico a través del cual se fue conformando en los países latinoamericanos un Estado nacional. No es mi propósito brindar una interpretación rigurosa de este proceso sino, simplemente, sugerir una manera de estudiarlo. Aquella tarea difícilmente podría emprenderse sin contar previamente con estudios en profundidad de casos nacionales, que permitan inferir y generalizar a partir de diversas experiencias un determinado patrón de desarrollo histórico. Tales estudios recién comienzan a desarrollarse y mi intención en el presente trabajo es someter a discusión algunos elementos conceptuales y una estrategia de investigación, cuyo empleo puede ser de utilidad para la tarea de interpretación teórica e histórica aún pendiente¹. No obstante, no eludiré la oportunidad de avanzar algunas hipótesis sobre el proceso formativo del Estado en tanto ellas sirvan para ilustrar la perspectiva desde la cual sugiero abordar su estudio.

I) ESTADO, NACIÓN, ESTADO NACIONAL: ALGUNAS PRECISIONES

El estudio de los orígenes y naturaleza del Estado ha sido tema tradicional de la filosofía política, la historia, la etnología y la antropología cultural. Buena parte del debate en estas últimas dos disciplinas ha girado en torno a si el Estado constituye o no un principio universal de organización social, si es posible la existencia de sociedades sin Estado o si su origen se halla o no asociado al surgimiento de naciones, clases sociales, mercados, etc.² No es mi propósito tomar parte en este debate sino rescatar del mismo una preocupación cuyo planteamiento, para los fines de la investigación propuesta, resulta insoslayable. Si nuestra intención es identificar los determinantes sociales del proceso de formación estatal, debemos preguntarnos cuál es el grado de desarrollo de otras manifestaciones de organización y funcionamiento social (v.g. existencia de una nación, difusión de relaciones de producción e intercambio económico, concepciones ideológicas predominantes, grado de cristalización de clases sociales) con las cuales aquel proceso se halla interrelacionado.

El surgimiento del Estado está asociado a estadios diferentes en el desarrollo de estos diversos fenómenos. Pero a la vez, su proceso formativo tiende a modificar profundamente las con-

diciones sociales prevalecientes en su origen. Con esto estoy afirmando que a partir de la existencia de un Estado, se asiste a un proceso de creación social en el que se originan entidades y sujetos sociales que van adquiriendo rasgos diferenciables. ¿Cómo se enhebran las circunstancias históricas para que tales sujetos y fenómenos sociales se constituyan? ¿Qué racionalidad superior, designio o -en el otro extremo- azarosa combinación de variables determinan ciertos rasgos constitutivos y no otros? ¿Cuál es la relación funcional (en términos de “necesidad histórica”) o lógica (en términos de mera consistencia estructural) entre los rasgos que en su despliegue histórico presentan los distintos sujetos, entidades y fenómenos que componen esa compleja realidad que se va conformando?

La especificación histórica implicada en estos interrogantes exige previamente un acuerdo mínimo sobre el sentido otorgado a las categorías analíticas utilizadas, tarea que no está exenta de dificultades. Una de ellas es que al intentar reconstruir analíticamente el proceso de creación social coextensivo a la formación del Estado, tendemos a manejarnos con conceptos que presumen el pleno desarrollo de los atributos o componentes que definen a esos conceptos. Es decir, intentamos rastrear un proceso evolutivo empleando categorías analíticas que describen un producto histórico acabado (v.g. nación, capitalismo). Una segunda dificultad deriva del hecho de que los conceptos empleados para analizar estos procesos no son mutuamente excluyentes sino que, por el contrario, se suponen recíprocamente como componentes de su respectiva definición. Así, “nación” implica -entre otros atributos- existencia de un “mercado”; éste, de “relaciones de producción”, que remiten a la constitución de “clases sociales” generadoras, a su vez, de un “sistema de dominación”. Este último evoca la noción de “Estado”, vinculada -en tanto ámbito territorial y referente ideológico- a la idea de “nación”.

Este complejo entrecruzamiento categorial, que no hace sino expresar una compleja realidad, señala la dirección que debe seguir el análisis pero a la vez entraña un desafío: el proceso de formación del Estado no puede entenderse sin explorar, simultáneamente, la emergencia de esos otros fenómenos que no sólo convergen en la explicación de dicho proceso sino que encuentran en el mismo un factor determinante de su propia constitución como realidades históricas. Por otra parte, la dinámica de esta verdadera construcción social no se ajusta a un patrón normal, en el sentido que sus componentes se desarrollen respetando necesariamente proporciones, secuencias o precondiciones. Al contrario, esa dinámica se ve marcada por largos períodos de estancamiento, saltos violentos, hipertrofia de algunos de sus componentes o desarrollo contradictorio de otros que tienden a negar y transformar la naturaleza del conjunto.

Avanzando un poco más en esta tarea de desbrozamiento conceptual, quizás sea preciso aclarar que no estoy preocupado por el Estado en abstracto sino por una de sus formas específicas: el Estado nacional³. Más concretamente, me interesa estudiar la formación del Estado como proceso que presupone la existencia o paralela constitución de una nación formalmente independiente⁴. Esto introduce la complicación adicional de establecer bajo qué circunstancias es posible considerar que la fusión de los dos elementos que otorgan especificidad a esta categoría -Estado y nación- se ha producido. La existencia de una nación es, al igual que en el caso del Estado, el resultado de un proceso y no de un formal acto constitutivo. Ello hace difícil precisar no sólo un momento a partir del cual puede afirmarse su respectiva existencia sino, además, aquél en que nación y Estado coexisten como unidad.

En un sentido ideal-abstracto concibo al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política⁵. Este doble carácter del Estado encuentra un cierto paralelismo en el concepto de nación. En efecto, pese a las ambigüedades y discrepancias que aún rodean su definición⁶, puede argumentarse que en la idea de nación también se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con el desarrollo de intereses resultantes de la diferenciación e integración de la actividad económica dentro de un espacio territorialmente delimitado. En las experiencias europeas “clásicas” esto supuso la formación de un mercado y una clase burguesa nacionales. Los segundos implican la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje u otros factores de integración, que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico (Nairn, 1975).

Este doble fundamento de la nacionalidad no implica, claro está, que el surgimiento de intereses y valores haya sido simultáneo, ni su desarrollo simétrico. Más aún, es probable que su desigual arraigo y vigencia en diferentes momentos y experiencias nacionales podría explicar parcialmente los variados ritmos y modalidades que históricamente observara el proceso de formación del moderno Estado-nación. Es decir, las condiciones de constitución de una dominación estatal habrían sido diferentes según el predominio relativo que en el proceso de construcción nacional hubieran tenido sus componentes materiales e ideales. Por ejemplo, parece cierto que el desarrollo de una economía de mercado territorialmente delimitada precedió, en buena parte de las experiencias europeas, al desarrollo de una “comunidad de sentimiento” (*Gemeinschaft*) basada en la autoconciencia de un destino compartido, de una *nacionalidad* común. En cambio, las guerras de la independencia latinoamericana contribuyeron a difundir este sentimiento nacional antes de que se hubiera conformado plenamente un mercado nacional. La distinción, como veremos, no es trivial.

Una opinión generalizada sostiene que la construcción de las naciones europeas se produjo después de la formación de Estados fuertes (Tilly, C., 1975:70). Sin duda, esta afirmación alude más al componente ideal de la nacionalidad que a su sustrato material. Definido el Estado como instancia de articulación de relaciones sociales, es difícil pensar en relaciones más necesitadas de articulación y garantía de reproducción que las implicadas en una economía de mercado plenamente desarrollada, es decir, en un sistema de producción capitalista. La existencia del Estado presupone entonces la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión e integración del espacio económico (mercado) y la movilización de agentes sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y empleo de recursos de dominación. Esto significa que la formación de una economía capitalista y de un Estado nacional son aspectos de un proceso único -aunque cronológica y espacialmente desigual-. Pero además implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, en tanto fundamento material de la nación, contribuyen a otorgar al Estado un carácter nacional.

En este punto la experiencia latinoamericana no se aparta del “clásico” patrón europeo. Es decir, el surgimiento de condiciones materiales que hacen posible la conformación de un mer-

cado nacional es condición necesaria para la constitución de un Estado nacional. Pero más allá de esta semejanza, la historia de América Latina plantea diversos interrogantes cuya respuesta contribuiría a explicar la especificidad de sus Estados. ¿Cuál es el carácter de los Estados surgidos del proceso de emancipación nacional? ¿Qué significación diferencial tuvieron los aparatos burocráticos heredados de la colonia y en qué sentido podrían considerarse objetivación institucional del Estado? ¿Qué clase de orden económico o modalidades productivas debieron superarse para instituir otras, congruentes con la implantación de un Estado nacional? ¿Respecto de qué patrón de relaciones sociales se conformó dicho Estado? ¿Qué agenda de cuestiones debió enfrentar y en qué medida la resolución de las mismas afectó su proceso constitutivo?

Algunos de estos interrogantes serán explorados en las próximas secciones de este trabajo. Entretanto, quisiera resumir lo expresado hasta ahora señalando que la formación del Estado nacional es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una nación y de un sistema de dominación. La constitución de una nación supone -en un plano material- el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas; y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimientos de pertenencia que -para usar la feliz imagen de O'Donnell- tienden un arco de solidaridades por encima de los variados y antagónicos intereses de la sociedad civil enmarcada por la nación. Este arco de solidaridades proporciona a la vez el principal elemento integrador de las fuerzas contradictorias surgidas del propio desarrollo material de la sociedad y el principal elemento diferenciador frente a otras unidades nacionales. Por su parte, la constitución del sistema de dominación que denominamos Estado supone la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

Determinantes sociales de la formación del Estado

El Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Quizás sea apropiado hablar de “estatidad” (“*stateness*”) para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales- que definen la existencia de un Estado (Nettl, 1968: 559-592)⁷.

Para Nettl este conjunto de propiedades incluye tanto capacidades materiales para controlar, extraer y asignar recursos societales respecto de una población y territorio dados, como capacidades simbólicas para evocar, crear e imponer identidades y lealtades colectivas entre ciudadanos o sujetos habitantes de una nación determinada. El desigual desarrollo de estas diferentes capacidades permitiría distinguir y caracterizar a los Estados según el grado y tipo de “estatidad” adquirido. Conceptualmente, sería entonces necesario determinar en qué consisten estas diferentes capacidades, es decir, desagregar las propiedades que confieren “estatidad” al Estado. Caracterizadas estas propiedades, el estudio del proceso de formación estatal con-

sistiría en la identificación empírica de su presencia y forma de adquisición, lo cual implica vincular el proceso formativo con una serie de fenómenos sociales a los que pueden atribuirse efectos determinantes en dicho resultado.

Este es el procedimiento propuesto por Schmitter y otros en un reciente trabajo (Schmitter, Coatsworth, y Przeworski, s/f). Preocupados por establecer la especificidad del proceso de formación estatal en América Latina, frente a la más conocida experiencia europea, estos autores comienzan por distinguir, como atributos del Estado, su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control; (4) internalizar una identidad colectiva. La primera cualidad se vincula con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes. La segunda implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción. La tercera es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades. La cuarta cualidad consiste en la capacidad de emitir desde el Estado los símbolos que refuerzan los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación.

Vistos desagregadamente, estos atributos de la “estaticidad” permiten empezar a distinguir, comparativamente, momentos y circunstancias históricas en que los mismos fueron adquiridos en las diversas experiencias nacionales, lo cual facilita la detección de conexiones causales con otros procesos sociales. Además, observados en forma combinada, estos atributos sugieren fases o etapas diferenciadas en el proceso de formación estatal. Por ejemplo, es evidente que la gran mayoría de los países latinoamericanos adquirió -como primer atributo de su condición de Estados nacionales- el formal reconocimiento externo de su soberanía. Producto del desenlace de las luchas de emancipación nacional, este reconocimiento se anticipó sin embargo a la institucionalización de un poder estatal reconocido dentro del propio territorio nacional. Este desfase, que en algunos casos perduró por varias décadas, contribuyó precisamente a crear la ambigua imagen de un Estado nacional asentado sobre una sociedad que retaceaba el reconocimiento de la institucionalidad que aquél pretendía establecer.

Si aceptamos la idea de que la formación del Estado es un gradual proceso de adquisición de los atributos de la dominación política, los que suponen la capacidad de articulación y reproducción de cierto patrón de relaciones sociales, la pregunta que surge naturalmente es: ¿qué factores confluyen en la creación de condiciones para que dichos atributos se adquieran? Lo cual equivale a plantear el tema de los determinantes sociales de la formación del Estado.

El tema no es totalmente novedoso pero su tratamiento ha estado plegado de interpretaciones superficiales y mecanicistas. Desde ya parece prudente desechar aquellas que, desde posiciones deterministas (v.g. “la inevitabilidad del desarrollo capitalista”), han pretendido ver en el origen y evolución del Estado en América Latina la respuesta a una “necesidad histórica”. O aquellas otras, más bien voluntaristas, que adjudican a determinados actores (v.g. “la mano del imperialismo” o ciertos “agentes providenciales” tales como la Generación del 80 argentina, los

“Científicos” mexicanos y guatemaltecos, o el Olimpo costarricense) la capacidad de modificar el curso de los procesos históricos. Esto no implica dejar de reconocer el indudable peso que factores tales como el positivismo, el liberalismo, la dependencia económica o la difusión de relaciones capitalistas de producción tuvieron sobre las características que fue adoptando el Estado. El verdadero problema teórico consiste en hallar condensaciones de fenómenos sociales que históricamente puedan vincularse causalmente al proceso de adquisición y consolidación de los atributos de ese Estado. Si recordamos la relación estipulada entre el desarrollo de una economía capitalista y la estructuración de los Estados nacionales, podríamos explorar hasta qué punto aquel proceso puede proporcionarnos algunas claves para entender las alternativas de este último.

Sin embargo, tampoco el pleno desarrollo de una economía capitalista constituye un proceso lineal. Los efectos de arrastre de formas precapitalistas, el surgimiento o no de posibilidades para una efectiva incorporación al mercado mundial, los fluctuantes flujos de inversiones foráneas o la diversificación de la producción frente a cambios profundos en la estructura de la demanda internacional, son factores que en distintos momentos y con diferente intensidad afectaron el desarrollo económico nacional. Por lo tanto, en lugar de colocar el acento en el carácter capitalista de estas economías, quizás sería más apropiado referirse a sistemas de acumulación de excedentes⁸, cuyo dinamismo -dada su inserción en un mercado capitalista a escala mundial- permitió la consolidación de una clase dominante y la de una fuente relativamente estable de recursos fiscales que hizo viables a los nuevos Estados de la región. Aún cuando estas condiciones se alcanzaron más o menos plenamente con la difusión de relaciones de producción capitalistas, no debe concluirse que éstas fueron condición necesaria para la materialización de aquellas condiciones. Sería discutible, por ejemplo, calificar como capitalismo al sistema económico peruano vigente durante el *boom* exportador del guano, pese a haberse constituido una clase dominante y un Estado cuya capacidad de movilización de recursos no fue igualada durante décadas (Cfr. Cotler, 1978).

Estas circunstancias sugieren la necesidad de observar la relación economía-política distinguiendo fases o etapas en las que se fueron definiendo los rasgos de un modo de producción y un sistema de dominación que con el tiempo adquirirían una adjetivación común. Estas diversas fases estarían asociadas con variables grados de “estatidad”, tanto en lo que se refiere al tipo de atributos considerado como al grado en que los mismos fueron efectivamente adquiridos. En su ya comentado trabajo, Schmitter y otros proponen tres “modelos” o “imágenes”, claramente vinculados a fases diferentes del desarrollo histórico, mediante los cuales podría conceptualizarse la relación entre las dimensiones económica y política del proceso de formación estatal. Como estos modelos dan adecuada cuenta de la copiosa literatura sociopolítica e histórica de América Latina relevante al tema, y encuentran sustento en ella, vale la pena examinarlos brevemente para luego introducir algunos problemas teórico-metodológicos aún no resueltos.

El primer modelo, que imprecisamente denominan “mercantilismo”, propone de relieve el legado cultural que España y Portugal presuntamente transmitieron a sus antiguas colonias, y que perdurara luego de la independencia. Este legado, compuesto de “códigos” culturales y “prismas” ideológicos que se manifiestan en rasgos de personalismo, nepotismo, ritualismo, adscripción étnica, valores anticapitalistas y otros, originan -en esta interpretación- prácticas e

ideales contrarios a la modernización económica. La transición del Estado colonial al Estado del período independentista, momento en el que se centra la atención de este enfoque, no consigue eliminar las tradiciones localistas ni la influencia de instituciones típicas de la colonia, tales como la Iglesia, los Ayuntamientos, las corporaciones de artesanos y comerciantes, las pautas educacionales o las viejas prácticas administrativas. Y este bagaje cultural se asocia entonces a la subsistencia no sólo de un orden económico tradicional y atrasado, sino también de importantes resabios de la maquinaria administrativa colonial (Schmitter, Coatsworth, y Przeworski, s/f)⁹.

El segundo modelo, al que aluden con la expresión “liberalismo”, enfatiza las exigencias derivadas de la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado capitalista mundial a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y sus consecuencias sobre el proceso de formación estatal. La apertura de nuevas posibilidades de expansión económica, la creciente homogeneidad de una clase dominante consciente de la oportunidad histórica brindada por una incorporación plena al mercado internacional y los requerimientos técnicos, financieros y regulatorios implicados por la nueva forma de organización económica de la producción, influyeron decididamente el abanico de funciones que los Estados latinoamericanos fueron asumiendo, otorgando características específicas a su expansión. Es decir, este modelo observa una clara correlación entre el surgiente orden neocolonial y los atributos del Estado que se iba conformando al compás del afianzamiento de la relación dependiente. Pero la relación implicada resulta demasiado mecánica; el Estado aparece incorporando, dispuesta y pasivamente, ingredientes de “estaticidad” vinculados a las “tareas” demandadas por la tramas de relaciones establecidas con el “nuevo amo imperial”, visión excesivamente cargada de teleología.

El tercer modelo, al que denominan “intervencionismo”, reconoce los estímulos “externos” implicados en la relación de dependencia, pero otorga especial relevancia a los procesos derivados, en primer lugar, de ciertas cualidades “expansivas” (o “partogénicas”) del Estado mismo, y en segundo término, de aquellas resultantes de las interacciones Estado-sociedad. Es decir, se tienen más en cuenta los procesos internos a un aparato institucional más burocratizado, a una sociedad más compleja y a un Estado mucho más ínterpenetrado con la misma. Naturalmente, este tercer enfoque ubica el proceso de formación estatal en el momento de su definitiva consolidación (*circa* 1890). A partir de este momento observa que los procesos “internos” al Estado o aquellos resultantes de una mucho más diversificada red interactiva con la sociedad civil, tendieron a reforzar su autonomía, peso institucional, capacidad extractiva e imbricación con actores sociales crecientemente diferenciados. Para usar otra imagen, la mayor complejidad del Estado y la sociedad tendieron a “filtrar” -en direcciones y con resultados dispares- los estímulos “externos” a la actividad de las unidades estatales.

Como intento de identificación de los determinantes sociales del proceso formativo del Estado, es evidente que estos modelos no son alternativos sino complementarios. No cabe duda de que el legado colonial, la relación dependiente establecida en la etapa de “expansión hacia afuera” y la dinámica interna propia del Estado nacional explican, parcial pero concurrentemente, buena parte de las características que fue asumiendo el Estado en los países de la región. En parte, estos modelos se diferencian por el hecho de centrar su atención en distintas etapas del proceso de adquisición de los atributos de “estaticidad”. Pero sustancialmente, y por esta misma razón, se distinguen por el hecho de sugerir que la investigación empírica se

concentre en fenómenos, actores y cuestiones sociales esencialmente diferentes. Creo que en esto reside principalmente su limitación. Cada una de las fuentes de determinación que respectivamente destacan no se corresponden con etapas distintas, aun cuando indudablemente tienen peso y repercusiones diferenciales en cada momento. Por eso es importante trascender el listado de factores puntuales y establecer en qué sentidos las variables identificadas por cada enfoque influyeron el proceso estudiado, cómo se afectaron mutuamente y de qué manera se vieron interferidas o mediadas en cada caso por circunstancias (v.g. económicas, geográficas, demográficas, culturales) específicas a cada sociedad. Este es el enfoque que intentaré desarrollar en las secciones que siguen.

El aparato institucional del Estado

Uno de los objetivos específicos de este trabajo es sugerir elementos conceptuales y metodológicos para analizar la evolución histórica del Estado *qua* aparato. Hasta ahora, las referencias al Estado presumieron su doble carácter de instancia de articulación de relaciones sociales y aparato institucional. Sin embargo, a efectos analíticos es preciso diferenciar ambas formas de conceptualización, ya que mientras una alude a una relación social abstracta, la otra se refiere a actores concretos -organizaciones burocráticas- que son su objetivación institucional. Observado históricamente, el proceso de conformación de ambas esferas sufrió importantes desfases. Es decir, la aparente correspondencia entre las mismas (resultante de ser una materialización de la otra) expresa una relación teórica que en los hechos se vio a menudo alterada por la relativa autonomía del Estado “aparato” respecto del Estado “relación social”. Recordamos, en este sentido, que el desarrollo de instituciones estatales constituye solo uno de los atributos de la “estabilidad”. Nada permite afirmar *a priori* que su adquisición debe ser simultánea a -ni siquiera congruente con- la adquisición de otros atributos. Por lo tanto, el perfeccionamiento del Estado como relación social, que puede asociarse más directamente con la imposición de una cierta estructura de relaciones de poder y el control ideológico de la dominación, constituye un fenómeno analíticamente distinguible del proceso formativo de un aparato institucional.

Sin embargo, no he introducido todavía elementos que permitan caracterizar y delimitar más acotadamente esta unidad analítica o las variables que históricamente expresan cambios en su naturaleza. Las reflexiones efectuadas apuntaron más bien a precisar el significado del proceso formativo del Estado nacional -del cual el desarrollo de un aparato institucional es su característica más manifiesta- y a examinar algunos fenómenos presuntamente determinantes de ese proceso. Corresponde entonces indicar, porque no es obvio, en qué sentido me refiero al aparato institucional del Estado y de qué manera pretendo vincular su desarrollo a otros fenómenos sociales que pueden explicarlo.

Ciertamente, no se trata de una tarea fácil. El término, o sus imprecisos equivalentes¹⁰, aluden vagamente a un conjunto heterogéneo e interdependiente de organizaciones “públicas” que, en atención a los fines generales que las agrupa y a la frontera que las “separa” de la sociedad civil, conforman una unidad susceptible de análisis particularizado. Pero ni esta unidad teórica ni su diferenciación analítica respecto de la sociedad civil tienen claros correlatos empíricos. Las instituciones que componen el aparato estatal presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos, lo cual dificulta la atribución de rasgos gené-

ricos al conjunto. Por otra parte, la nítida frontera que buena parte de la literatura ha tendido a establecer entre el dominio de “lo privado” y “lo público”, debe ser reexaminada a la luz de una realidad que muestra diversas y sutiles formas de interpenetración entre actores civiles y estatales, en las que se diluye el carácter de las relaciones formalmente establecidas¹¹.

En su objetivación institucional, el aparato del Estado se manifiesta entonces como un actor social diferenciado y complejo, en el sentido de que sus múltiples unidades e instancias de decisión y acción traducen una presencia estatal difundida -y a veces contradictoria- en el conjunto de relaciones sociales. El referente común de su diversificado comportamiento, el elemento homogeneizador de su heterogénea presencia, es la legítima invocación de la autoridad del Estado que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad.

A pesar de las ambigüedades que no resuelve, y quizás por mantenerlas, esta forma de conceptualizar al aparato estatal puede proporcionar algunas claves para entender su dinámica interna y la trama de relaciones que históricamente establece con la sociedad civil. Precisamente los dos elementos que introducen mayor ambigüedad -v.g. su relativa incoherencia interna e identificación externa- permiten concebir su ámbito de competencia y acción como una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes. El proceso histórico a través del cual estas cuestiones se problematizan, plantean y resuelven, da lugar a contradictorias relaciones entre sociedad civil y Estado que, aumentan la heterogeneidad del aparato institucional de este último, y tornan imprecisos los límites entre ambas esferas¹².

La interpretación precedente sugiere que el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad. Como expresa O'Donnell (1977),

“tal como el individuo ‘factorea’ problemas, atendiéndolos ‘uno por vez’ y aislándolos mediante la cláusula de *ceteris paribus* de dimensiones ajenas al rudimentario esquema causal que utiliza, el crecimiento y diferenciación de instituciones estatales son el *ceteris paribus* colectivo de cuestiones y crisis. De la misma manera, la creación de instancias de coordinación y mando son intentos siempre subóptimos de superar algunas de las consecuencias negativas de la dispersión institucional que resulta. Este fraccionamiento es consonante con el fraccionamiento de la sociedad. En este sentido el mapa -la distribución y densidad- de las instituciones estatales en cada caso histórico es el de los nudos de sutura de las áreas que las contradicciones subyacentes han rasgado en su superficie”.

A lo largo de este simultáneo proceso constitutivo, las instituciones estatales tienden a apropiarse de ámbitos y materias de actuación creados por el propio proceso de diferenciación social que tiene lugar paralelamente. En otras palabras, la ampliación del aparato estatal implica la apropiación y conversión de intereses “civiles”, “comunes”, en objeto de su actividad, pero revestidos entonces de la ilegitimidad que le otorga su contraposición a la sociedad como interés general. Además, este proceso conlleva -como contraparte material- la apropiación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del Estado y exteriorizarán, en instituciones y decisiones concretas, su presencia material. La expansión del aparato estatal deriva

entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o “cuestiones”) de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación, que expresan variables grados de coerción o consenso. Estos actos de involucramiento suponen al Estado como parte, lo cual implica reconocerle potestad para (1) invocar un interés superior que subordina a los de las otras partes, y (2) extraer los recursos que posibilitarán sus intentos de “resolución” de las cuestiones planteadas.

El grado de consenso o coerción implícito en estos actos de apropiación depende de la particular combinación de fuerzas sociales que los enmarcan. Pero en todo caso, siempre se hallan respaldados por alguna forma de legitimidad, derivada del papel que el Estado cumple como articulador de relaciones sociales, como garante de un orden social que su actividad tiende a reproducir. “*No taxation without representation*”, la clásica fórmula de la democracia liberal norteamericana, supedita justamente la capacidad extractiva del Estado al reconocimiento de reglas del juego político que aseguren la representación -y eventual conversión en “interés general”- de los intereses “comunes” de la sociedad civil. Cuales intereses resultan representados y satisfechos depende, obviamente, del contenido de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas cuya vigencia sostiene, y resolución influye, la particular estructura de dominación impuesta en la respectiva sociedad¹³. Como principal articulador de esta estructura de dominación y como arena fundamental para dirimir el contenido y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda, el aparato institucional del Estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir. Por lo tanto, el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición. La metamorfosis del aparato del Estado se ajusta así a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones¹⁴.

Cuestiones sociales y atributos de la “estaticidad”

La principal ventaja de estudiar cuestiones “agendadas” deriva de que, al exigir tomas de posición del Estado, ponen de manifiesto su existencia material. Las cuestiones originan decisiones y respuestas del Estado, que a veces toman la forma de actos de obtención o disposición de recursos, otras de imposición de sanciones, de producción de símbolos, de cristalizaciones institucionales, en suma, de manifestaciones objetivas de su presencia en la trama de relaciones sociales. Naturalmente, toda cuestión social no es más que la conceptualización de un conjunto de problemas mediante una categoría analítica. ¿Cómo discernir entonces cuáles son -por su significación y alcances analíticos- las cuestiones cuyo examen puede arrojar luz sobre el proceso formativo del Estado? ¿Cuál es el grado de agregación que nos permitiría no sólo disponer de un concepto útil sino, además, operacionalizarlo con fines de investigación?

Para responder a estos interrogantes podríamos apelar una vez más a los atributos de la “estaticidad”. Indudablemente, si el proceso de formación estatal es un proceso de adquisición de atributos, nos interesarán aquellas cuestiones vinculadas con la obtención de los mismos. En otras palabras, propongo concentrar el análisis en el proceso social desarrollado alrededor de la problematización y resolución de cuestiones que no sólo tuvieron en el Estado nacional

a un actor central, sino que además su propia inserción en el proceso contribuyó a constituirlo como tal o a modificar sensiblemente algunos de sus atributos.

Esta propuesta involucra una parcial respuesta metodológica a los interrogantes planteados. Para completarla y justificarla, es necesario introducir algunas complicaciones y argumentaciones adicionales. La propuesta postula una relación de determinación recíproca entre adquirir ciertos atributos de “estatidad” y resolver ciertas cuestiones sociales. El procedimiento analítico obvio sería entonces definir atributos y cuestiones, establecer teóricamente sus conexiones causales y verificar empíricamente las circunstancias y modalidades con que se manifiesta la relación estipulada. Si bien este procedimiento no parece ofrecer reparos, puede conducir sin embargo a interpretaciones excesivamente mecánicas. Ocurre que las propiedades que confieren “estatidad” al Estado y las cuestiones sociales que se problematizan y resuelven nunca se vinculan, históricamente, en díadas perfectamente distinguibles. Por el contrario, ambos órdenes de variables se engarzan en la realidad de una manera dinámica y contradictoria. Y aun cuando el tratamiento separado de cuestiones y atributos que efectuaré en las próximas secciones sea un recurso analítico casi inevitable, recuperar la complejidad y riqueza explicativa de los engarces requerirá, adicionalmente, una interpretación -aunque sea rudimentaria- del juego recíproco entre las cuestiones examinadas y los atributos adquiridos¹⁵.

Como ilustración de esta abstracta propuesta, las asignaciones de recursos destinadas a fortalecer el aparato represivo de los nuevos Estados nacionales en América Latina, tendieron en numerosos casos a disminuir su viabilidad institucional (en tanto comprometían el desempeño de otras funciones irrenunciables); pero en la medida en que ese fortalecimiento se tradujo en la creciente legitimación de un poder central, con efectivo dominio territorial y manifiesta capacidad para crear un orden estable, aumentaron en el largo plazo las posibilidades de asignar recursos a apoyar el proceso de acumulación capitalista.

Ahondar en este peculiar engarce entre las cuestiones que el Estado debe afrontar en su etapa formativa tiene varias ventajas. Primero, como se ha visto, permite apreciar los impactos y repercusiones que ciertas decisiones o políticas relativas a una cuestión tienen respecto de las otras. Si el conjunto de cuestiones sugerido cubre satisfactoriamente el espectro de condicionantes fundamentales de la acción estatal, la dinámica generada por la simultánea atención de las mismas debería explicar buena parte del proceso de formación del Estado.

Una segunda ventaja de este enfoque deriva de su posibilidad de superar las típicas argumentaciones “funcionalistas”¹⁶ del Estado, en las que éste aparece desempeñando un conjunto de tareas o actividades que, o bien resultan “naturalmente” de su condición de Estado capitalista (posición en la que se ubica una porción no despreciable de la literatura marxista sobre el Estado) o bien responden a cierta noción de necesidad histórica cuyo fundamento no consigue evitar razonamientos teleológicos. En cambio, pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad (y ese Estado) consideran cruciales para la reproducción del orden social que se va conformando, constituye a mi juicio una concepción más sensible a las alternativas de la historia que materializaron sus protagonistas. Sobre todo porque esas “funciones”, típicamente inferidas mediante razonamiento *post-hoc*, no son ya vistas como recortes compartimentados de la actividad estatal, sino como producto contradictorio y cambiante de una lucha a la vez social e intraburocrática.

En tercer lugar, este enfoque permite incorporar fácilmente al análisis los cambios producidos en determinados parámetros (v.g. cambios de la demanda externa, disponibilidad y afluencia de capitales del exterior, innovaciones tecnológicas), observando no sólo sus consecuencias sobre el proceso de resolución de cada cuestión sino, además, sus efectos sobre la dinámica del conjunto. Si tenemos en cuenta la vertiginosidad de los cambios operados en estos parámetros especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX, advertiremos la ventaja de relacionarnos con las diversas cuestiones y sus respectivos engarces.

En cuarto lugar, este enfoque nos alerta sobre el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación del Estado. Esto se vincula con la posibilidad de detectar fases y ciclos en el proceso, es decir, momentos de condensación de las diferentes cuestiones en que su peso relativo frente a las otras, y sus efectos sobre las mismas, varían significativamente. En otras palabras, si bien es posible afirmar que ciertas cuestiones estuvieron presentes e involucraron al Estado en su resolución, los avances en tal sentido tuvieron seguramente ritmos diferentes, manifestándose en “ciclos de atención” generalmente asociados con la significación y vigencia de cada cuestión en la coyuntura histórica considerada.

En último término, si las cuestiones estudiadas permiten capturar haces de relaciones sociales en los que la acción del Estado se orienta, alternativamente, hacia la resolución de problemas diferentes, debería ser posible conectarlas empíricamente con diversos indicadores sobre los que no es difícil hallar y sistematizar información: políticas estatales, respuestas de diferentes actores sociales, creaciones y reagrupamientos institucionales, cambios en la extracción y asignación de recursos, manifestaciones de modificación en las pautas de comportamiento burocrático, y así sucesivamente. Demás está decir que una historia de la formación del aparato estatal es precisamente la historia de los cambios producidos en este tipo de variables y su relación con un conjunto de factores determinantes. En mi propuesta, estos últimos serían identificables en el proceso de surgimiento, desarrollo y resolución de las que consideremos como las cuestiones más relevantes que el Estado en América Latina debió enfrentar durante su etapa formativa.

En lo posible, debería evitarse la tentación de categorizar los cambios en la conformación del aparato institucional del Estado en función de las cuestiones elegidas. Si tomamos, por ejemplo, las cuestiones del “orden” y el “progreso” -sobre las que me extenderé más abajo-, sería fácil asociar la intervención del Estado en el proceso de resolución de las mismas con el relativo desarrollo de las instituciones centralmente involucradas en dicho proceso. Es decir, es indudable que los ministerios de guerra constituyeron el principal mecanismo institucional para la imposición del “orden”; los de interior, obras públicas o sucedáneos, los más directamente vinculados al “progreso”¹⁷. Pero no sería correcto inferir que la significación de cada uno de ellos en diversos momentos históricos estuvo asociada exclusivamente a la resolución de esas cuestiones. La tentación es mayor por cuanto las series estadísticas de gastos, de personal, de organismos creados, permitirían “medir” el peso relativo, los ciclos de atención, que cada cuestión recibió en diferentes momentos. Sin embargo, tal procedimiento presenta un doble inconveniente: primero, desconoce la multidimensionalidad de la mayoría de las expresiones de presencia y actividad estatal, en el sentido de que si bien éstas tienden a identificarse con determinado tipo de funciones o consecuencias, sus efectos sobre otras cuestiones oscurecen toda nítida asociación; segundo, desconoce el hecho de que las cuestiones pueden modificar, tanto

su forma como su contenido, a medida que se van sucediendo tomas de posición en torno a las mismas, con lo cual cambia también el sentido o las manifestaciones de los cambios institucionales vinculados con los mismos¹⁸. Por ejemplo, no es igual el orden derivado de la demostrada capacidad represiva del Estado a aquél que surge del reconocimiento de su papel en la institucionalización y regulación de relaciones de producción capitalistas.

Planteadas las razones que justifican el enfoque propuesto, procederé a tratar separadamente algunas cuestiones comunes a la experiencia histórica de América Latina, que juzgo centrales para entender el proceso de formación de sus Estados. Dado el carácter especulativo y la intención esencialmente metodológica de este ensayo, no intentaré una interpretación global que muestre los engarces entre las diferentes cuestiones y la adquisición, por parte del aparato institucional del Estado, de sus atributos fundamentales. Tal interpretación debería ser más bien el epílogo de un concertado esfuerzo de investigación comparada, basado en un análisis profundo de diferentes experiencias nacionales¹⁹.

II) EMANCIPACIÓN, ORGANIZACIÓN Y ESTADOS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Al ubicarnos en el plano concreto de los procesos históricos, se nos vuelve a plantear un problema ya discutido desde un punto de vista más abstracto: la dificultad de precisar un momento a partir del cual podamos advertir la existencia, aún embrionaria, de un Estado nacional. Si bien señalé que nuestro referente analítico presume la condición independiente de la nación, ¿sería posible llamar Estados nacionales a los precarios sistemas de dominación establecidos durante los primeros años del período independentista? Ciertamente, el proceso de emancipación constituye un punto común de arranque en la experiencia nacional de América Latina, pero el acto de ruptura con el poder imperial no significó la automática suplantación del Estado colonial por un Estado nacional. En parte, ello se debió a que en su origen, la mayoría de los movimientos emancipadores tuvieron un carácter municipal, limitados generalmente a la localidad de residencia de las autoridades coloniales. Gradualmente, en la medida en que consiguieron concitar apoyos, se fueron extendiendo hasta adquirir un carácter nacional. Los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones -administrativas y judiciales- locales²⁰. A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (v.g. Juntas, Triunviratos, Directorios), con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un Estado nacional. Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en largos períodos de enfrentamientos regionales y lucha entre fracciones políticas, en los que la existencia del Estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política.

No pocas veces, el fracaso se debió a la escasa integración territorial, derivada de la precariedad de los mercados y agravada por la interrupción de los vínculos con la vieja metrópoli. La integración política de las colonias con la metrópoli -que el proceso emancipador interrumpió- había sido una condición necesaria de su explotación económica²¹. Con la independencia, las tendencias hacia la autonomización regional se vieron reforzadas por el debilitamiento de los antiguos ejes dinámicos de la economía colonial (v.g. los centros proveedores de meta-

les preciosos) y el creciente aislamiento, que dificultó el desarrollo e integración de nuevos circuitos económicos (Cfr. Cardoso, F. H. y Faletto, E., 1969)²². El período independentista se caracterizó así por tendencias secesionistas que desmembraron los virreinos y modificaron drásticamente el mapa político de América Latina. En tales circunstancias -como señala Furtado- la estructuración de los nuevos Estados se vio condicionada por dos factores: la inexistencia de interdependencia real entre señores de la tierra, que se ligarían unos a otros o se someterían a uno de entre ellos en función de la lucha por el poder; y la acción de la burguesía urbana, que mantendría contactos con el exterior y exploraría toda posibilidad de expansión del intercambio externo al cual se irían vinculando segmentos del sector rural. Así, en la medida en que surgían posibilidades para una u otra línea de exportaciones, el grupo urbano tendería a consolidarse al mismo tiempo que se integraba con algún subgrupo rural, creándose de ese modo condiciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder (Furtado, C., 1969:38).

Sin duda, la efectividad del sistema de poder estructurado -o sea, la concreta posibilidad de constitución de un Estado- dependió fundamentalmente del grado de articulación logrado entre los intereses rurales urbanos, lo cual a su vez estuvo relacionado con las condiciones existentes para la integración económica del espacio territorial. La relativa homogeneidad regional de los valles centrales de los actuales Chile y Costa Rica -a cuyo ámbito se reducirían prácticamente las manifestaciones de vida social organizada- podría explicar así la temprana consolidación de un Estado nacional en esos países. El desarrollo en los mismos de una pujante y diversificada economía y la acomodación de los grupos locales más tradicionales a las nuevas posibilidades productivas, contribuyeron a un rápido afianzamiento del poder centralizado del Estado, evitando la anarquía y el caudillismo que conocieron la mayoría de los países de la región.

En el caso del Brasil, fue el aparato burocrático y militar de la Corona, heredado por el imperio, el agente social que contribuyó a la constitución del orden nacional, dando contenido a un Estado débilmente asentado en los sectores productivos (Cfr. Cardoso, F. H., 1977; 1972: 263-37). La alianza de este estamento burocrático militar con la surgiente burguesía paulista del café, soporte de la República Velha, permitió crear un sistema de dominación relativamente estable, aun cuando la subsistencia de poderes regionales fuertes exigió mecanismos equilibradores y políticas de compromiso que otorgaron características peculiares al régimen oligárquico instituido. En otros países donde la extensión territorial también creó dificultades para la articulación interregional (v.g. Perú, México, Bolivia), el control de la actividad minera, predominante desde la época colonial, suministró en general una base de poder suficiente como para ejercer el control del Estado nacional y desbaratar eficazmente otras fuerzas contestatarias. Naturalmente, esto no siempre condujo a una efectiva integración nacional ni a la conformación de un Estado que tuviera tal carácter. En México, estas condiciones recién comenzaron a plasmarse con el Porfiriato, después de medio siglo de intentos más o menos frustrados, mientras que en el Perú aún se discute la existencia misma de una nación y un Estado nacional (Cotler, 1978). En Brasil, muchos aún sostienen que sólo a partir de los años 1930's puede hablarse de un Estado verdaderamente nacional.

Estas breves referencias históricas, por su misma insuficiencia, señalan que cualquier intento de interpretación más afinado debe incorporar necesariamente variables tales como el grado de diversificación del sistema productivo, en términos de la persistencia de monocultivos, sucesivas sustituciones de exportables, etc.; la existencia de enclaves o el control nacional del prin-

cipal sector productivo; la continuidad del aparato burocrático de la colonia o la creación de un aparato institucional *ex-novo*; o el peso de los poderes locales, y sus respectivos intereses económicos, frente a las posibilidades de concentración y centralización del poder.

Como gruesa generalización, podríamos aceptar al menos que la efectiva posibilidad de creación de una economía más integrada y compleja, sumada -en algunos casos- a la preservación de ciertas instituciones coloniales como instrumentos de control político, suministraron el cemento que amalgamaría a la sociedad territorialmente asentada y al incipiente sistema de dominación, en un Estado nacional. Esto explicaría porqué, en casos como los de Argentina o Colombia, la precariedad de las economías regionales, la extensión territorial, las dificultades de comunicación y transporte, el desmantelamiento del aparato burocrático colonial y las prolongadas luchas civiles que reflejaban la falta de predominio de una región o de un sector de la sociedad sobre los otros, demoraron por muchos años el momento en que tal amalgama se produciría. Los largos períodos de guerras civiles en la experiencia latinoamericana, que se extendieron entre la independencia y la definitiva organización nacional, pueden visualizarse así como aquella etapa en la que se fueron superando las contradicciones subyacentes en la articulación de los tres componentes -economía, nación y sistema de dominación- que conformarían el Estado nacional. Economía regional versus economía abierta; ámbito local versus ámbito nacional de relaciones sociales; y sistemas de dominación localista versus centralización del poder en un sistema de dominación a nivel nacional, constituyeron los términos de las contradicciones que los profundos cambios producidos en la economía internacional de mediados de siglo contribuirían a resolver.

Cuestiones centrales en la etapa formativa del Estado

Hacia mediados del siglo pasado tenían lugar en Europa profundas transformaciones sociales. El continente vivía la era de las nacionalidades. La integración de mercados en espacios territoriales más amplios había sido en buena parte resultado de la posibilidad de condensar alrededor de un centro el poder necesario para forzar nuevas identidades nacionales. Simultáneamente, se producían la extensión de la revolución industrial, la revolución en los transportes y el alza continuada de la demanda de bienes primarios, tanto para alimentar el proceso productivo de una economía crecientemente capitalista como para satisfacer las necesidades de consumo de una población crecientemente urbana. Todo esto es suficientemente conocido.

También se han estudiado extensamente las consecuencias de estos procesos sobre el desarrollo de las economías y sociedades latinoamericanas. La extraordinaria expansión del comercio mundial y la disponibilidad e internacionalización del flujo de capitales financieros, abrieron en América Latina nuevas oportunidades de inversión y diversificación de la actividad productiva e intermediadora. No es tampoco desconocida la estrecha correlación entre el crecimiento de la demanda externa, las grandes corrientes migratorias que proporcionaron a algunas de las nuevas naciones abundante fuerza de trabajo, las inversiones en infraestructura y el auge de las exportaciones. Todos estos procesos se vinculaban al contagioso optimismo respecto del “progreso indefinido” que la experiencia norteamericana y europea generaba en la región.

Lo que es menos conocido es el papel que los nuevos Estados nacionales desempeñaron frente a estas transformaciones; bajo qué condiciones y empleando cuáles mecanismos afrontaron e intentaron resolver sus múltiples desafíos. Es indudable que la propia existencia de dichos Estados no fue ajena a -y adquirió nuevo sentido a partir de- la aparición de condiciones en el ámbito internacional que modificaron profundamente la extensión y calidad del abanico de oportunidades de actividad económica potencialmente desarrollables en la región. Aun cuando las nuevas oportunidades de desarrollo capitalista movilizaban a los agentes económicos y produjeron ajustes y desplazamientos en las actividades productivas tradicionales, tal movilización encontraba prontamente límites objetivos. Con mercados muy localizados, población generalmente escasa, rutas intransitables, anarquía monetaria, inexistencia de un mercado financiero y vastos territorios bajo control indígena o de caudillos locales, las iniciativas veían comprometidas sus posibilidades de realización. Para los sectores económicos dominantes que encontraban en la apertura hacia el exterior creciente terreno de convergencia para la homogeneización de sus intereses, la superación de tales restricciones pasaba por la institución de un orden estable y la promoción de un conjunto de actividades destinadas a favorecer el proceso de acumulación. “Orden y progreso”, la clásica fórmula del credo positivista, condensaba así las preocupaciones centrales de una época: aquella en que comenzaban a difundirse en América Latina relaciones de producción capitalista. La garantía de expansión y reproducción de estas relaciones no podía quedar librada a las propias fuerzas sociales que las engendraban. La dominación celular²³ ejercida en el ámbito de la producción, resultaba insuficiente frente a la creciente “nacionalización” e internacionalización de la vida económica. Ante los sectores dominantes de la época, el Estado nacional aparecía como la única instancia capaz de movilizar los recursos y crear las condiciones que permitieran superar el desorden y el atraso. Resolver estas cuestiones exigía, necesariamente, consolidar el “pacto de dominación” de la incipiente burguesía y reforzar el precario aparato institucional del Estado nacional.

¿Qué significaba la institucionalización del “orden”? Uno de los aspectos más notables de la etapa histórica que estamos considerando es la diversidad y simultaneidad de manifestaciones de “desorden” que el Estado nacional debía afrontar. Por una parte, las múltiples instancias de enfrentamiento armado, que en las distintas experiencias nacionales se expresaron en levantamientos de caudillos locales, rebeliones campesinas, incursiones indígenas, intentos secesionistas y otras formas de contestación a la pretensión de concentrar y centralizar el poder de acuerdo con un determinado esquema de dominación. Por otra parte, la tradición conspiraba contra la centralización en el Estado de ciertos instrumentos de control social: registro de las personas, aparato educacional, prácticas comerciales uniformes, etc. A la vez, las unidades subnacionales (Estados, provincias, departamentos) continuaban manteniendo fuerzas regulares propias, emitiendo su propia moneda, estableciendo aduanas internas o administrando justicia sobre la base de normas constitucionales y legales dispares. Imponer el orden implicaba regularizar el funcionamiento de la sociedad, hacer previsible las transacciones, regular los comportamientos.

El “orden” aparecía entonces, paradójicamente, como una drástica modificación del marco habitual de relaciones sociales. No implicaba el retorno a un patrón normal de convivencia sino la imposición de uno diferente, congruente con el desarrollo de una nueva trama de relaciones de producción y de dominación social.

En consecuencia, durante la primera etapa del período independentista los esfuerzos de los incipientes Estados estuvieron dirigidos a eliminar todo resabio de poder contestatario, extendiendo su autoridad a la totalidad de los territorios sobre los que reivindicaban soberanía. La reiterada y manifiesta capacidad de ejercer control e imponer mando efectivo y legítimo sobre territorio y personas, en nombre de un interés superior material e ideológicamente fundado en el nuevo patrón de relaciones sociales, es lo que definía justamente el carácter nacional de estos Estados. Esa capacidad se veía jaqueada por el enfrentamiento con intereses regionales, con tradiciones de administración localista, con formas caudillistas de ejercicio del poder local y con variables proyectos federativos y tendencias disolventes que amenazaban la integridad de los territorios pretendidamente acotados por la nación. De aquí que en esta primera etapa los nuevos Estados exteriorizaran su presencia fundamentalmente como aparatos de represión y control social, lo cual se reflejaba en el mayor peso relativo de aquellas instituciones destinadas a la consolidación y legitimación del poder central (v.g. constitución y mantenimiento de milicias, apertura y mejoramiento de vías de comunicación, desarrollo de instituciones y mecanismos jurídicos de regulación social).

Queda claro pues que la cuestión del “orden”, suscitada y privilegiada por sectores dominantes de la sociedad que al mismo tiempo estaban definiendo el carácter de su inserción en la nueva estructura de relaciones sociales, acaparó la atención y recursos del Estado nacional desde el momento de su constitución. “Resolverla” representaba para el Estado una condición básica de su supervivencia y consolidación. Pero además, constituía una premisa elemental para el establecimiento de formas estables de relación social, compatibles con las oportunidades y expectativas que surgían con la lenta pero creciente integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial. Por eso, la cuestión del “progreso” surgió como la contracara del “orden”, como su natural corolario²⁴. La fórmula que las reunía señalaba un orden de prelación que adquiriría el carácter de condición necesaria para la plena realización de sus dos términos. Orden y progreso, pero primero orden, luego progreso²⁵.

Sin embargo, la coexistencia de ambas cuestiones en la agenda de las sociedades latinoamericanas de la segunda mitad del siglo pasado planteaba no pocas contradicciones desde el punto de vista de las instituciones estatales. Un Estado capaz de imponer el orden y promover el progreso era, casi por definición, un Estado que había adquirido como atributos la capacidad de institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva. Ello suponía un grado de “presencia” en estos diversos planos que la precariedad de los nuevos Estados no estaba en condiciones de institucionalizar. Asignar sus escasos recursos al “orden” restaba posibilidades de facilitar el “progreso”, con lo cual su legitimación tendía a fundarse en la coacción, resintiéndose su viabilidad institucional. Pero por otra parte, imponer “orden”, efectivizarlo, creaba condiciones materiales para impulsar el progreso, libraba recursos para su promoción, aumentaba la capacidad extractiva y viabilidad del Estado y tendía a fundar su legitimación en su condición de agente fundamental del desarrollo de relaciones sociales capitalistas. A lo largo de un proceso en el que los términos de esta ecuación fueron modificando alternativamente sus valores, el Estado se convirtió en eje para la consolidación de nuevas modalidades de dominación política y económica. De aquí que tomar activa parte en el proceso de resolución de estas cuestiones representó para el Estado el medio de adquirir “estatidad”. Este es el sentido de la simbiótica constitución de Estado y sociedad como esferas distinguibles de un único y nuevo orden social capitalista.

Por supuesto, los ritmos que observaron en los diversos casos nacionales tanto el desarrollo capitalista como la expansión y diferenciación del aparato estatal, fueron muy diferentes. Los factores que contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales estuvieron estrechamente asociados al tipo de producción económica predominante, a la forma de inserción en los nuevos mercados internacionales y a la trama de relaciones sociales resultante. En general, los Estados que emergieron del proceso de internacionalización de la economía mostraron una débil capacidad extractiva y una fuerte dependencia del financiamiento externo, lo cual sumado a su papel en la formación de un mercado interno, la consolidación y ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra, el aliento a la producción de materias primas y manufacturas con escasos requerimientos tecnológicos y la canalización de recursos hacia sectores primario-exportadores, mercantiles y financieros, reforzaron las características de un sistema productivo y un orden social subordinado frente a los centros del capitalismo mundial.

Dependiendo principal, aunque no únicamente, de la naturaleza de los bienes primarios exportables que constituyeron la base de inserción en el mercado internacional, se fueron conformando relaciones de producción e intercambio que condicionaron las modalidades de intervención del Estado. Su actividad y recursos se dirigieron hacia la creación de condiciones que favorecieran la expansión de la economía exportadora y mercantil. A su vez, estas actividades y recursos reforzaron, modificándola, una dinámica de explotación económica que otorgaba especificidad a la estructura social y a la modalidad de desarrollo capitalista que se iban configurando. Durante el último tercio del siglo se llevaron a cabo importantes obras de infraestructura física -camino, puentes, ferrocarriles, puertos, sistemas de comunicación postales y telégrafos-, especialmente en aquellos países cuya producción (agropecuaria o minera), para ser competitiva, requería un fuerte abaratamiento de los costos de transporte. Con la expansión económica se produjo un acentuado incremento en el valor y la compra-venta de tierras, el volumen de las importaciones y las operaciones financieras. Ello dio origen a nuevas actividades intermediadoras (comerciales, bancarias, de transporte, etc.), lo cual exigió a su vez el perfeccionamiento de la legislación y la regulación de las transacciones. La acción del Estado resultó crucial para la materialización de estos cambios. A través de la inversión directa, el crédito oficial, la legislación y la creación de unidades administrativas a cargo de la producción de bienes, regulaciones y servicios, el Estado pudo ofrecer seguridad a personas, bienes y transacciones, facilitó las condiciones para el establecimiento de un mercado interno, extendió los beneficios de la educación y la preservación de la salud y contribuyó a poblar el territorio y a suministrar medios de coacción extra-económica para asegurar el empleo de una fuerza de trabajo a menudo escasa.

Las observaciones efectuadas sugieren que los Estados latinoamericanos, en su etapa formativa, fueron desarrollando sucesivamente sus aparatos de represión, de regulación y de acumulación de capital social básico. Sus cristalizaciones institucionales -en forma de legislación, organismos públicos, mecanismos administrativos y pautas de asignación de recursos- reflejaron las diversas combinaciones a través de las cuales el Estado procuró resolver los problemas del "orden" y el "progreso". Pero todo esto exigía recursos. Es decir, el Estado debía desarrollar paralelamente una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera que aseguraran su propia reproducción, de modo de consolidar su poder, legitimarse y continuar sosteniendo las condiciones de expansión económica.

Naturalmente, el desarrollo de esta capacidad extractiva y la estructura de su aparato burocrático se ajustaron, en cada caso nacional, a la importancia relativa de las diversas fuentes de recursos existentes y al tipo de mecanismos requerido para su apropiación. Sin embargo, es posible observar ciertos rasgos comunes en la estrategia de viabilización generalmente empleada, resultantes de la subordinada incorporación de los países latinoamericanos al nuevo orden capitalista mundial. Las condiciones de funcionamiento de una economía abierta, cuyas actividades productivas e intermediadoras debían alentarse sin gravar excesivamente el excedente económico, imponían parámetros bastante rígidos. Los recursos “genuinos”, derivados de rentas ordinarias, resultaban a menudo insuficientes para superar los apremios creados por la fuerte vulnerabilidad de una economía dependiente, y por lo tanto, inestable como fuente regular de recursos.

La fuerte expansión de los mercados financieros en Europa -especialmente en Inglaterra- que tuvo lugar después de mediados de siglo, aumentó extraordinariamente la disponibilidad de capitales ávidos por encontrar colocaciones más rentables que las que podían hallarse localmente (Ferns, H. S., 1968). Esta circunstancia proporcionó el eslabón necesario para completar la fórmula de viabilización estatal. La inversión directa en obras de infraestructura y actividades productivas fuertemente garantizadas por el Estado, así como los empréstitos contraídos por el mismo, suministraron los recursos adicionales necesarios para asegurar el funcionamiento de su aparato institucional. Al constituirse en activo agente de la acumulación, el Estado pudo dinamizar los circuitos económicos y contribuyó a aumentar el excedente social. De este modo, consiguió apropiarse una moderada (aunque creciente) proporción de este excedente a medida que se expandía la actividad económica, lo cual le permitió atender el servicio de la deuda pública. Ello reafirmó su capacidad de crear y garantizar las condiciones de tal expansión, afianzando sus posibilidades de nuevo endeudamiento externo. Ambas condiciones aseguraron la reproducción y crecimiento del aparato estatal.

Conviene aclarar que la alusión a estrategias de viabilización o mecanismos de reproducción sólo pretende señalar una cierta racionalidad seguramente presente en los cálculos de los protagonistas del proceso histórico, aún cuando los componentes de esa racionalidad fueran más a menudo parámetros de sus opciones que variables controladas. En otras palabras, la viabilización y reproducción del aparato estatal no fue en ningún momento el resultado de un proceso lineal u homeostático. Para ilustrar este punto, resulta incontrovertible que las rentas aduaneras provenientes de gravámenes al comercio exterior, sumadas a los empréstitos periódicamente contraídos, constituyeron durante décadas los recursos principales -y casi exclusivos- del Estado nacional. Del lado del gasto público, un análisis económico-funcional permitiría demostrar claramente su efecto multiplicador sobre un tipo de producción (v.g. bienes primarios exportables) cuya expansión se hallaba positivamente correlacionada con la generación de recursos tributarios adicionales. A partir de estos datos, la utilización de un esquema analítico de eslabonamientos económicos, fiscales, etc. -como el sugerido por Albert Hirschman (1977)- permitiría, a un cierto nivel de abstracción, recrear la implícita “ley de movimiento general” del mecanismo de reproducción Estatal. Sin embargo, a pesar de su innegable utilidad, una mecánica adopción de este esquema presenta el riesgo de incurrir en falacias de determinismo retrospectivo. O al menos, de ocultar las alternativas de un proceso de prueba y error, de marchas y contramarchas, en el que el aprendizaje y la adaptación continuos, al tiempo

que resolvían las contradicciones surgidas del propio mecanismo de reproducción, generaban rigideces y “desviaciones” que a la larga se constituían en nuevas fuentes de contradicción. Muchas de las presuntas “disfunciones” del aparato estatal tienen su origen precisamente en los intentos de adaptación del mecanismo de reproducción estatal. De aquí la necesidad de establecer la especificidad de este mecanismo en las diferentes experiencias nacionales.

Cuestiones dominantes en la etapa de consolidación del Estado

A pesar de sus limitaciones, el intento de generalización efectuado en la sección anterior cumple al menos con dos condiciones que le otorgan cierta validez: (1) se basa en reflexiones que, desde la investigación en profundidad de un caso nacional,²⁶ buscan establecer similitudes y diferencias con otros casos; y (2) se refiere a un período en que el grado de complejidad de la estructura social y del aparato estatal de los países es suficientemente bajo como para captar con pocas dificultades sus procesos y cuestiones más salientes. En cambio, un intento similar para el período de consolidación del Estado, coincidente con la larga etapa histórica que se extiende desde fines del siglo pasado hasta nuestros días, enfrenta problemas no superables en un trabajo como el presente. Por lo tanto, las observaciones que siguen deben entenderse como ilustración de una modalidad de análisis y no como el planteamiento de una rigurosa interpretación histórica.

En el nivel de generalidad en el que nos hemos colocado hasta ahora, no es casual que “orden” y “progreso” hayan aparecido como las cuestiones centrales del período formativo del Estado. En cierto modo, ni los problemas del “orden” ni los del “progreso” acabaron por resolverse nunca. Lo fueron sólo en el estricto sentido de que -con la intervención protagónica del Estado durante una crucial etapa histórica- se eliminaron las diversas fuentes de contestación a la implantación de un sistema capitalista, se regularizaron y garantizaron las condiciones para que las relaciones implicadas en este sistema se desarrollaran y se asignaron recursos a la creación del contexto material que facilitara el proceso de acumulación. No lo fueron en el más amplio sentido de que la reproducción del capitalismo como sistema implicó, recurrentemente, nuevas “intervenciones”²⁷ estatales para resolver otros tantos aspectos problemáticos de las mismas cuestiones, planteados por el contradictorio desarrollo de ese sistema. Sucesivamente rebautizadas, estas cuestiones reemergieron en la acción e ideología de otros portadores sociales, pero en su sustrato más profundo seguían expresando la vigencia de aquéllas dos condiciones de reproducción -admitidamente metamorfoseada- de un mismo orden social.

Cuando a comienzos de este siglo empezó a agitarse la llamada “cuestión social”; cuando décadas más tarde el redistribucionismo populista debilitó las bases de acumulación de los sectores económicos dominantes; o cuando más recientemente los movimientos subversivos amenazaron la propia continuidad del capitalismo como sistema, la cuestión del “orden” fue una y otra vez reactualizada: necesidad de estabilizar el funcionamiento de la sociedad, reprimir los focos de contestación armada, hacer previsible el cálculo económico, interponer límites negativos a las consecuencias socialmente destructivas del propio patrón de reproducción de las relaciones sociales capitalistas (Cfr. O'Donnell, 1977). A su vez, cuando la Gran Depresión obli-

gó a acelerar el ritmo de la industrialización sustitutiva en América Latina; cuando luego del *boom* de la posguerra los signos de una nueva crisis alentaron formulas desarrollistas que postulaban una profundización de la industrialización sustitutiva; o cuando en la actualidad se debaten las consecuencias de la transnacionalización del capital sobre las economías locales, lo que está en juego nuevamente es la cuestión del “progreso”; lo que en última instancia se plantea es la viabilización “técnica” del capitalismo, la búsqueda de fórmulas que superen las profundas contradicciones generadas tanto en su desarrollo a escala mundial como en el ámbito más acotado de las economías nacionales. Seguridad-desarrollo, estabilización-normalización, nuevos rótulos -entre otros tantos- que condensan un mismo y viejo problema: garantizar y sostener las condiciones de funcionamiento y reproducción del capitalismo dependiente, a través de su despliegue histórico.

En este sentido, los sucesivos sinónimos del “orden y progreso” no serían más que eufemísticas versiones del tipo de condiciones que aparecen como necesarias para la vigencia de un orden social que ve amenazada su continuidad por las mismas tensiones y antagonismos que genera. Pero su utilización en el discurso político está expresando, además de su necesidad, el carácter recurrentemente problemático que tiene el mantenimiento de estas condiciones. Por eso, no parece desatinado erigirlas en cuestiones sociales dominantes también durante la etapa de consolidación de los Estados nacionales en América Latina.

Más allá de señalar una continuidad que expresa las principales tensiones permanentes del sistema capitalista, estas cuestiones resultan excesivamente abstractas como para que en el análisis de situaciones históricas concretas puedan utilizarse como ejes de procesos sociales. Es decir, los sucedáneos de “orden” o “progreso” son categorías demasiado agregadas, y por lo tanto inadecuadas para iluminar el tipo de proceso histórico del que suponemos puede emerger una explicación que vincule la formación del Estado con la constitución de otros sujetos o el desarrollo de otros fenómenos sociales. Su propósito es darle, analíticamente, un sentido unificador que trasciende la motivación puntual, a sub-conjuntos de acciones caracterizables como parte de un proceso social más profundo. Pero para no caer en un crudo reduccionismo y recuperar la especificidad histórica de las diferentes experiencias nacionales, la investigación empírica exigiría concentrar esfuerzos en la desagregación de esas cuestiones. Desde este punto de vista, los procesos históricos concretos serían la modalidad particular que en cada caso nacional adoptó el desarrollo capitalista; y la desagregación -analítica e histórica- de dichas cuestiones, vistas ahora si como ejes de procesos que convocan la acción y recursos de distintos sujetos sociales (incluido el Estado), permitiría explicar en qué medida y a través de qué mecanismos se consiguió, en cada caso, articular y reproducir ese orden social.

Esta última afirmación cierra mi argumento. Si el Estado es el principal garante y articulador de las relaciones capitalistas, la adquisición o consolidación de sus atributos estarían íntimamente ligadas a las vicisitudes de los procesos desarrollados en torno a las cuestiones más desagregadas, ya que estas expresarían las modalidades concretas que asumen las tensiones estructurales del capitalismo. Las iniciativas y respuestas del Estado -sus políticas en el amplio sentido de tomas de posición frente a las cuestiones socialmente problematizadas- manifestarían, en un sentido inmediato, intentos de resolución de las cuestiones planteadas, y en otro plano, intentos renovados de superación de las tensiones más pro-

fundas del orden social vigente. Pero iniciativas y respuestas son, a su vez, una forma de alusión genérica a las múltiples modalidades de acción estatal, un modo de englobar las distintas manifestaciones de su presencia institucional, que se expresan en el desarrollo de una capacidad extractiva, en una estructura orgánica diferenciada, en funciones especializadas, en tendencias sistemáticas, en la asignación de recursos, en ciertos comportamientos rutinizados o en una determinada capacidad de producción de símbolos. Todos estos no son otra cosa que los atributos de la “estatidad”, adquiridos o consolidados como consecuencia -pero también como condición necesaria- de los procesos enhebrados alrededor de la agenda de cuestiones socialmente vigentes. Es en este sentido que el aparato estatal es un producto contradictorio del desarrollo de un patrón, también contradictorio, de relaciones sociales.

Claro está que así como el capitalismo no se desarrolló de igual manera en todas partes, tampoco los aparatos institucionales del Estado evolucionaron siguiendo un patrón único. La especificidad de estos aparatos fue un reflejo (y uso el término con plena conciencia de sus riesgos) de la especificidad de los respectivos capitalismos. Y esta última fue, a su vez, producto de las fuerzas desatadas por este sistema de producción, apropiación y dominación; de las clases y sectores surgidos de estas relaciones; de sus respectivas bases de recursos; y de su movilización, a través de alianzas y enfrentamientos, en torno a las cuestiones suscitadas por el contradictorio desarrollo de este complejo sistema.

Desde esta perspectiva adquieren nuevo sentido ciertos rasgos comunes observables en la evolución histórica del aparato estatal en América Latina. Uno es la correspondencia entre el tipo de cuestión social suscitada y el tipo de mecanismo institucional apropiado para resolverla²⁸. Los organismos de seguridad social surgieron como intentos de resolver parcialmente la llamada “cuestión social”. Los organismos de expropiación de tierras y desarrollo agrario fueron habitualmente creados como unidades especializadas para atender las necesidades creadas por la reforma agraria y los mecanismos de regulación cambiaria, tributaria, arancelaria y crediticia creados en la década del 30 constituyeron formas de paliar los efectos locales de la crisis mundial. Otro rasgo común, vinculado con el anterior, es el crecimiento del aparato estatal a través de tandas de organismos y recursos funcionalmente especializados, lo que en parte señala la vigencia alternada de cuestiones de determinado signo y especie. No causalmente hay “épocas” en que se crean masivamente empresas públicas de servicios, organismos de inteligencia y seguridad, institutos de ciencia y tecnología o aparatos de planificación. Estos casos ponen particularmente de manifiesto el papel “iniciador” del Estado en la problematización social de ciertas cuestiones, frente a las que su posición se traduce muchas veces en la creación o apropiación de nuevos ámbitos operativos. Un tercer rasgo común es el carácter conflictivo que adquiere el propio proceso de expansión estatal, como consecuencia de la constitución de su aparato en arena de negociación y enfrentamiento. Es habitual que ciertas cuestiones sociales den lugar a posiciones incongruentes o contradictorias del Estado, en parte porque su acción se expresa a través de múltiples unidades, y en parte porque éstas tienden a asumir o representar intereses muchas veces encontrados²⁹. Este fenómeno está en el origen de las “dificultades” en los “procesos de implementación”, de las repetidamente señaladas “superposiciones” institucionales, y de otras manifestaciones de organización o funcionamiento burocrático presuntamente patológicas.

III) CONSIDERACIONES FINALES

Estamos ahora en condiciones de recapitular y enhebrar algunos de los puntos planteados, cuya profundización parece necesaria en futuras investigaciones sobre la formación de los Estados nacionales en América Latina:

- (1) En su origen, este proceso implicó, a la vez, la sustitución de la autoridad centralizada del Estado colonial y la subordinación de los múltiples poderes locales que eclosionaron, luego de la independencia, como consecuencia de las fuerzas centrífugas desatadas por el proceso emancipador.
- (2) La identificación con la lucha emancipadora, precario componente idealista de la nacionalidad, fue insuficiente para producir condiciones estables de integración nacional. La base material de la nación recién comenzó a conformarse con el surgimiento de oportunidades para la incorporación de las economías locales al sistema capitalista mundial y el consecuente desarrollo de intereses diferenciados e interdependientes generados por tales oportunidades.
- (3) Al margen de las complejas mediaciones que intervinieron en cada caso nacional, la articulación de los mercados internos y su eslabonamiento con la economía internacional, se vieron acompañados por la consolidación del poder de aquella clase o alianza de clases que controlaba los nuevos circuitos de producción y circulación de bienes en que se basó la expansión de la economía exportadora.
- (4) Pero las nuevas formas de dominación económica, a cuya sombra se consolidaban nuevas relaciones sociales, requerían políticamente la paralela constitución y control de un sistema de dominación capaz de articular, expandir y reproducir el nuevo patrón de relaciones sociales.
- (5) Este sistema de dominación -el Estado nacional- fue a la vez determinante y consecuencia del proceso de expansión del capitalismo iniciado con la internacionalización de las economías de la región. Determinante, en tanto creó las condiciones, facilitó los recursos, y hasta promovió la constitución de los agentes sociales, que favorecerían el proceso de acumulación. Consecuencia, en tanto a través de estas múltiples formas de intervención se fueron diferenciando su control, afirmando su autoridad y, en última instancia, conformando sus atributos.
- (6) Las “leyes de movimiento” de este recíproco proceso constitutivo podrían discernirse a partir del análisis de aquellas cuestiones sociales que, al convocar a los protagonistas -civiles y estatales- centrales de aquel proceso, condensaron sucesivamente la problemática que acaparó sus recursos y acciones.
- (7) Los problemas relativos al “orden” y al “progreso” concentraron la atención de estos actores, resumiendo la agenda de cuestiones socialmente vigentes durante la etapa formativa del Estado. Las modalidades que históricamente asumió su resolución, fueron

definiendo la naturaleza y significación de los sectores sociales y de las instituciones estatales generadas por el propio proceso de resolución.

- (8) Con la consolidación del Estado y la difusión de relaciones capitalistas, “orden” y “progreso” tendieron a convertirse en tensiones permanentes del nuevo patrón de organización social. Al resurgir desagregados en múltiples cuestiones, no sólo manifestaban su renovada vigencia. También expresaban la permanencia de ciertas contradicciones fundamentales del capitalismo y definían ámbitos de acción del Estado comprometidos en la superación de las consecuencias más ostensiblemente desestabilizadoras de dicho sistema.
- (9) La identificación en cada experiencia nacional de las cuestiones más desagregadas, permitiría circunscribir un campo analítico e histórico en el que recrear el proceso de resolución de las mismas serviría a la vez para reconstruir los hitos fundamentales y las modalidades específicas del proceso formativo del Estado.

Lo dicho completa una necesaria instancia de reflexión sobre el tema. Al señalar la centralidad y generalidad de ciertas tensiones permanentes del capitalismo, su manifestación a través de cuestiones socialmente problematizadas y su íntima vinculación con la adquisición de ciertos atributos por parte del Estado en América Latina, sólo me propuse sugerir una promisorio forma de abordaje analítico de un tema poco explorado. No fue mi intención proporcionar una explicación definitiva del mismo sino algunos lineamientos para comenzar a estudiarlo. Será necesario contar con un conjunto de serios estudios de casos nacionales para empezar a distinguir, más allá de sus especificidades históricas, aquellos elementos generalizables que pueden contribuir a la reflexión teórica sobre el Estado latinoamericano.

Notas

- * Versión publicada en *Estudios CEDES*, volumen I, 3, (1978).
- 1 Versiones previas de este trabajo fueron utilizadas como documento de referencia en los seminarios organizados por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y diversas universidades centroamericanas, para la organización de un proyecto comparativo sobre la formación histórica del Estado en esos países (Tegucigalpa, Honduras, Mayo 1978 y San José, Costa Rica, Julio 1978). Para un intento de interpretación global véase Pomer, León (1978).
 - 2 Un buen ensayo sobre el tema, en el que se pasa revista a las diversas corrientes antropológicas, es el de Krader, Lawrence (1972). La perspectiva histórica se ha visto enriquecida en años recientes con los fundamentales trabajos de Wallerstein, Immanuel (1974); Tilly, Charles (comp.) (1975) y Anderson, Perry (1975). Véase también Heilbroner, Robert L. (1964).
 - 3 Quedan así excluidas otras formas históricas tales como los imperios, las ciudades-estados y aquellas modalidades primitivas de ejercicio de la dominación que ciertas corrientes también identifican como Estado.
 - 4 Formalmente, al menos, para no plantear aquí el problema de si la “extraterritorialidad” de la lógica social (o, en otros términos, la relación de dependencia) hace dudoso el carácter “nacional” del Estado.
 - 5 Sobre el Estado como relación social (y en tal carácter, abstracción real) diferente de su cosificación como aparato, véanse los sugerentes comentarios de Lechner, Norbert (1977). En igual sentido, ver O'Donnell, Guillermo (1977). Esta interpretación difiere sustancialmente de la conceptualización más tradicional, que tiende a identificar al Estado exclusivamente como un conjunto de instituciones. Cfr. al respecto Miliband, Ralph (1970).
 - 6 Como señala Tilly, el concepto de “nación” sigue siendo uno de los ítems más controvertidos y tendenciosos del léxico político.
 - 7 Este enfoque también está implicado en la literatura sobre “crisis y secuencias” en la formación del Estado, algunos de cuyos aportes han sido recogidos en Tilly, Charles, (1975).
 - 8 Con ello no pretendo desconocer la dificultad del problema. Existe una extensa polémica sobre los modos de producción en América Latina, algunos de cuyos textos fueron recogidos en Assadourian, Carlos S. y otros (1973). Para una posición heterodoxa, que destaca el carácter feudal del modo de producción dominante, véase Carmagnani, Marcello (1976).
 - 9 Como bien señalan estos autores, aquellas administraciones con más alto grado de burocratización, intervencionismo y control se hallaban en regiones que habían alcanzado altos niveles de actividad económica asociada a la extracción y exportación de minerales y productos agrícolas imponderables (México, Perú y en menor medida Brasil). Podríamos quizás sugerir que la herencia administrativa recibida de la colonia debió haber sido más significativa allí donde el aparato estatal cumplió un papel más preponderante dentro de la economía colonial. En cambio, en otras regiones por entonces marginales (como el Río de la Plata), la maquinaria administrativa exigida por una economía pastoril, recolectora e incipientemente comercial resultaba escasa, por lo que su peso en la etapa independiente debió haber sido comparativamente menor.
 - 10 La utilización casi indistinta de términos tales como “burocracia estatal”, “organizaciones o instituciones estatales”, “aparato administrativo y productivo del Estado”, “sector público”, sólo refleja las serias deficiencias epistemológicas que aún caracterizan a los estudios sobre este tema.
 - 11 A los variados tipos de entidades semiestatales (empresas mixtas, “joint ventures”, institutos con patrocinio estatal y privado) y paraestatales (juntas, comisiones especiales) se agregan formas de penetración recíproca por parte de actores civiles y estatales que van, por ejemplo, desde la participación de los primeros en los consejos de organismos públicos hasta el control directo por el Estado de diversos aspectos de la política empresarial privada.
 - 12 Para un detenido análisis de estos conceptos y la sugerencia de una estrategia de investigación mediante el estudio de cuestiones, véase Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1976).
 - 13 En estos temas, más directamente vinculados con el Estado visto como relación social, plantean una serie de interrogantes respecto a las modalidades y mecanismos de representación y acceso al Estado (v.g. régimen político) cuya consideración nos alejaría de nuestro objeto central de análisis.

- 14 Una discusión más extensa de estos temas puede hallarse en Oszlak, Oscar (1977).
- 15 Esta tarea, sin embargo, deberá posponerse hasta tanto se cuente con un número suficiente de estudios de caso como para intentar una interpretación mucho menos especulativa que la que puede avanzarse actualmente.
- 16 El entrecomillado significa que no estamos aludiendo necesariamente a los enfoques que caen dentro del estructural-funcionalismo, sino a aquellos -incluyendo estos últimos- que observan la actividad del Estado en términos del desempeño de tareas o funciones. Para un reciente trabajo, ubicado en esta perspectiva, véase Kaplan, Marcos (1977).
- 17 Una asociación bastante mecánica en tal sentido es la que se presenta en Wilkie, James W. (1970).
- 18 Este punto plantea el complejo problema de los diferentes significados que una misma cuestión puede tener para distintos actores sociales, lo cual altera no sólo sus respectivas tomas de posición frente a la misma, sino además los patrones de alianza y conflicto que caracterizan al sistema político. La consideración de este problema resulta crucial en el análisis de experiencias históricas concretas.
- 19 A este propósito apuntan varias investigaciones terminadas, proyectadas o en curso, referidas a distintos casos nacionales. Véanse, al respecto, los trabajos de Uricoechea, Fernando (1977); Oszlak, Oscar, Formación Histórica del Estado Argentino, 1862-1890 (en preparación) y los proyectados estudios de casos centroamericanos que coordina el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- 20 La misión de estas instituciones -en su mayoría heredadas del período colonial- consistía en asegurar el abasto a las ciudades, la seguridad de bienes y personas, proveer algunos servicios de salubridad e higiene, las obras públicas, la recaudación aduanera, la administración de justicia y el registro público de ciertas transacciones.
- 21 Sobre este punto véanse Halperin Donghi, Tulio (1969) y Furtado, Celso (1969).
- 22 Para el caso argentino, véase Cortés Conde, Roberto, y Gallo, Ezequiel (1967). Sobre el aislamiento regional, pueden también consultarse los clásicos por Alberdi, J.B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* y Sarmiento, D. F., *Facundo*.
- 23 El concepto de dominación celular está desarrollado en Anderson (1975). Una interesante contraposición con el de dominación estatal, en relación con una experiencia histórica Latinoamericana, puede hallarse en Cavarozzi, M. (1977).
- 24 Es interesante observar que la conjunción de estas cuestiones no fue un hecho casual, sino que correspondió a una definida etapa del desarrollo histórico. En efecto, si bien el "orden" como exigencia de la vida social organizada aparece planteado ya en la obra de Platón, la idea de "progreso" y su problematización social, tiene un origen mucho más reciente, coincidente con los comienzos de la revolución industrial y la difusión del capitalismo. Sobre este punto, véase Bury, J.B. (1932). También puede consultarse el clásico ensayo de Polanyi, Karl (1957).
- 25 Como veremos enseguida, la consolidación del capitalismo replanteó reiteradamente, con otros apelativos y manifestaciones, las cuestiones del "orden" y el "progreso", con lo que en cierto modo tendieron a convertirse en tensiones permanentes de este modo de organización social.
- 26 Me refiero al estudio en curso sobre la formación del Estado argentino durante la segunda mitad del siglo XIX, cuyos resultados serán publicados próximamente.
- 27 El entrecomillado destaca el carácter ambiguo del término, su insuficiencia para caracterizar las formas de acción del estado y, sobre todo, la errónea connotación de respuesta o acción reactiva que sugiere. Como en el contexto de esta discusión no me resulta fácil reemplazarlo, propongo que al menos se tengan en cuenta sus limitaciones.
- 28 Esto no implica ninguna relación mecánica, ya que la naturaleza de los mecanismos utilizados puede depender, desde el grado de problematización de la cuestión, la índole de los intereses afectados y la posición del Estado hacia los mismos, hasta consideraciones menos sustantivas tales como modas organizacionales, tecnología y recursos disponibles, etc.
- 29 Esto se vincula con el tema de los "anillos burocráticos" planteado por Fernando H. Cardoso (1972).

Bibliografía

- ANDERSON, Perry (1975), *Lineages of the Absolutist State*, London, New Left Review Books.
- ASSADOURIAN, Carlos S. et. al. (1973), *Modos de Producción en América Latina*, Córdoba, Ediciones Pasado y Presente.
- BURY, J.B. (1932), *The Idea of Progress*, New York, Dover Publications.
- CARDOSO, Fernando H. (1977), *O Estado Na América Latina*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO, Fernando H. (1972), *Estado y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- CARDOSO, Fernando H., y FALETTO, Enzo (1969), *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, D.F, Siglo XXI.
- CARMAGNANI, Marcello (1976), *Formación y Crisis de un Sistema Feudal*, México, D.F., Siglo XXI.
- CAVAROZZI, Marcelo (1977), La etapa oligárquica de dominación burguesa en Chile, *Documento CEDES/g.e. CLACSO*, 7, Buenos Aires.
- CORTÉS CONDE, Roberto y GALLO, Ezequiel (1967), *La Formación de la Argentina Moderna*, Buenos Aires, Paidós.
- COTLER, Julio (1978), *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos Ediciones.
- FERNS, H. S. (1968), *Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- FURTADO, Celso (1969), *La economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*, Santiago, Editorial Universitaria.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (1969), *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- HEILBRONER, Robert L. (1964), *La Formación de la Sociedad Económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1977), A Linkage Approach to Development, *Economic Development and Cultural Change*, (en castellano, *El Trimestre Económico*).
- KAPLAN, Marcos (1977), El Leviathan Criollo: Estatismo y Sociedad en la América Latina Contemporánea, trabajo presentado al *Congreso Latinoamericano de Sociología*, Quito, Ecuador, (mimeo).
- KRADER, Lawrence (1972), *La Formación del Estado*, Barcelona, Editorial Labor.
- LECHNER, Norbert (1977), *La Crisis del Estado en América Latina*, Caracas, El Cid Editor.
- MILIBAND, Ralph (1970), *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, D.F., Siglo XXI.
- NAIRN, Tom (1975), The Modern Janus, *New Left Review*, 94 (nov. – dic.).
- NETTL, J.P. (1968), The State as a Conceptual Variable, *World Politics*, 20 (julio).
- O'DONNELL, Guillermo (1977), Apuntes para una Teoría del Estado, *Documento CEDES/g.e. CLACSO*, 9, Buenos Aires (noviembre).
- OSZLAK, Oscar (1977), Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal, *Documento CEDES/g.e. CLACSO*, 8, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar, y O'DONNELL, Guillermo (1976), Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, *Documento CEDES/g.e. CLACSO*, 4, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (s/f), Formación Histórica del Estado Argentino, 1862-1890 (en preparación).
- POLANYI, Karl (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- POMER, León (1978), Sobre la Formación de los Estados Nacionales en la América Hispano-India, (mimeo).
- SCHMITTER, Philippe C.; COATSWORTH, John H. y PRZEWORSKI, Joanne F. (s/f), Historical Perspectives on the State, Civil Society and the Economy in Latin America, Prolegomenon to a Workshop at the University of Chicago, 1976-1977, (mimeo).
- TILLY, Charles (comp.) (1975), *The Formation of the Western European States*, Princeton, Princeton University Press.
- URICOCHEA, Fernando (1977), A Formação do Estado Brasileiro no Século XIX, *Dados*, 14.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974), *The Modern World System*, New York Academic Press.
- WILKIE, James W. (1970), *The Mexican Revolution*, Berkeley, University of California Press.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Acercas del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente*

ADAM PRZEWORSKI

Introducción

La reforma del Estado tiene el objetivo de construir instituciones que habiliten al aparato estatal para hacer lo que debe al tiempo que le impidan hacer aquello que no debe.

Lo que uno piense acerca del rol apropiado para el Estado depende del modelo de economía así como del Estado mismo. Una pregunta es “¿Qué debería hacer el Estado?”, la otra, “¿Qué tipo de aparato estatal hará todo lo que debería hacer y nada más que eso?”. Es por ello que comienzo con una breve recapitulación de los debates alrededor del rol del Estado en la economía y sólo después me dirijo a la cuestión de la reforma del Estado. En primer lugar, reviso brevemente la historia de las controversias concernientes a la relación entre Estado y economía, extrayendo las consecuencias de la teoría económica de mercados incompletos e información imperfecta para nuestra comprensión de esta relación. Luego examino tres clases de relaciones principal-agente: entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación), entre políticos y burócratas (supervisión) y entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad).* Concluyo que la calidad de desempeño del Estado depende del diseño institucional de todos estos mecanismos, y que instituciones bien diseñadas deberían permitir a los gobiernos (e inducirlos a) intervenir en la economía de un modo que sería superior a un Estado no intervencionista.

Expongo aquí un anticipo del argumento que conduce a esta conclusión. Mientras que nada digo acerca de los roles específicos que el Estado pudiera jugar en la sociedad, recientes análisis económicos muestran que los mercados no son eficientes y que la intervención estatal puede mejorar las asignaciones del mercado. El Estado tiene un rol importante que jugar no sólo en cuanto a garantizar la seguridad material para todos y perseguir otros objetivos sociales sino también en relación a la promoción del desarrollo económico. Nada garantiza, sin embargo, que la intervención estatal de hecho será beneficiosa. Operando en un contexto de información limitada y sujetos a presiones por parte de intereses particulares, los funcionarios públicos pueden no saber cómo –o pueden no querer– comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, más que el de sus aliados privados o el suyo propio. De ahí que

la tarea de la reforma del Estado consista, por un lado, en equipar al Estado con instrumentos para una intervención efectiva mientras, por otra parte, se crean incentivos para que los funcionarios públicos actúen en aras del interés público. Algunos de estos incentivos pueden ser generados por la organización interna del gobierno. Sin embargo, éstos no son suficientes. Para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, los políticos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas, a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada, de manera que los gobiernos que se desempeñen bien permanezcan en funciones y aquellos que no lo hagan sean reemplazados. Si estos mecanismos están bien diseñados, una economía con un Estado intervencionista funcionará mejor que los mercados librados a sí mismos.

Es necesaria una rectificación. Muchos de los problemas que conlleva el diseño de las instituciones estatales se plantean porque los políticos electos y los burócratas designados pueden tener intereses y objetivos propios. No quiero decir que todos los funcionarios públicos estén motivados por sus intereses privados. Sé que muchos de ellos se preocupan por el bienestar público; por cierto, hay buenas razones para suponer que muchos de ellos ingresan al servicio público porque quieren servir al público. Pero el funcionamiento de las instituciones no puede depender de la buena voluntad de las personas que las integran. Como afirmara Madison, “el objetivo de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar obtener como gobernantes a hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud para perseguir, el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantenerlos virtuosos mientras conserven la confianza pública”.

El Estado y la economía: perspectivas contrastantes

Para comprender los fundamentos de la reforma del Estado, necesitamos echar una mirada retrospectiva a los debates acerca del rol adecuado del gobierno en la economía. Estos debates discurren en círculos en los cuales los argumentos acerca de las fallas del mercado son contrarrestados por afirmaciones acerca de las fallas de la regulación. Cuando se revisa la historia de estas controversias, ella se nos aparece prácticamente bajo la forma de un match de box, con el Estado y el mercado alternativamente contra las sogas. Presentamos aquí una breve descripción de esa historia.

En la típica modelización neoclásica de la economía hay mercados para todo, en el presente y para el futuro; todos saben todo y las mismas cosas; no hay bienes públicos ni externalidades, ni costos de transacción o retornos crecientes. Como bajo estos presupuestos el mercado genera la mejor asignación de recursos, en este marco no queda lugar alguno para el Estado. La intervención estatal, en cualquiera de sus formas y tipos, no es sino una transferencia de ingresos y éstas, a su vez, reducen los incentivos y deforman la información acerca de las oportunidades al hacer que las tasas de retornos diverjan de la asignación competitiva. Esta conclusión surge directamente del modelo de economía: dado que el Estado no tiene nada que aportar, cualquier cosa que haga será perniciosa. El mercado gana el primer *round*.

Sin embargo, el hecho mismo de que este modelo deba ser caracterizado, al menos en parte, por la negativa –por la ausencia de bienes públicos, externalidades, costos de transacción y monopolios– indica un problema inmediato. En presencia de estas “fallas”, los mercados ya no asignan eficientemente.

Ésta era la observación subyacente a la doctrina de la intervención estatal encarnada en el Programa de Bad Godesberg del Partido Socialdemócrata Alemán (1959): “Mercados siempre que sea posible, Estado sólo cuando sea necesario”. La prescripción general que emergía de esta observación era que los mercados debían ser dejados a sus anchas para hacer lo que hacen bien, eso es, asignar bienes privados en aquellos casos en que la tasa privada de ganancia no se desvía de la tasa social, mientras que el Estado debía proveer bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir externalidades y regular monopolios que surgieran de los retornos crecientes. El segundo *round* va para el Estado.

Los neoliberales atacaron este punto de vista de varias maneras. Primero, argumentando que, en ausencia de costos de transacción, las imperfecciones del mercado pueden ser corregidas eficientemente por el mercado mismo, apoyado por una reasignación adecuada de los derechos de propiedad (Coase, 1960). Segundo, señalando que la noción de imperfecciones del mercado, incluyendo la de bienes públicos, es poco clara y que ninguna teoría los especifica “*ex ante*” (Stigler, 1975). Tercero, advirtiendo que, incluso si el mercado no puede actuar eficientemente, no hay garantía alguna de que el Estado pudiera hacerlo mejor (Stigler, 1975; Wolf, 1979). Los neoliberales sostienen que las prescripciones para la intervención estatal se basan en un modelo ingenuo de un Estado omnisciente y benevolente. Y afirman que la razón por la que el Estado interviene es la misma que se encuentra tras cualquier otra acción económica: el autointerés privado de alguien. Por lo tanto, mientras que el Estado es necesario para que una economía funcione, puede dañar a la economía –y de hecho lo hace–. Aquí yace el dilema fundamental del liberalismo económico: “El economista reconoce que el gobierno puede hacer algunas cosas mejor de lo que puede hacerlo el mercado libre, pero no encuentra razón alguna para creer que los procesos democráticos impedirán que el gobierno exceda los límites de la intervención óptima” (Posner, 1987: 21). Por cierto, los análisis de la caída del keynesianismo presentados a mediados de los años setenta, tanto desde la izquierda (Habermas, 1975) como desde el centro (Skidelsky, 1977) y la derecha (Stigler, 1975), eran prácticamente idénticos: el Estado se había vuelto poderoso y por lo tanto ofrecía un blanco atractivo para el *rent-seeking** por parte de los intereses privados (Buchanan, Tollison y Tullock, 1980; Tollison, 1982). Como resultado, el Estado era permeado por intereses particulares, prevalecía la lógica privada, y la cohesión interna de las intervenciones estatales se desintegraba. Así, el tercer *round* termina con el Estado contra las sogas.

El objetivo de la economía “constitucional” pasó a ser el de impedir las intervenciones estatales, particularmente aquellas que discriminan entre proyectos privados, responden a las condiciones económicas presentes, o directamente transfieren ingresos. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de Posner (1987: 28), “un gobierno lo suficientemente fuerte para mantener la ley y el orden, pero demasiado débil para lanzar e implementar esquemas ambiciosos de regulación económica o para comprometerse en una redistribución extensiva, es probablemente el gobierno óptimo para el crecimiento económico”. La prescripción institucional neoliberal apunta a evitar que el Estado sea capaz de intervenir, porque la

potencialidad misma de que el Estado pudiera hacer algo es suficiente desde ese punto de vista para causar daños económicos.

La tecnología institucional neoliberal para limitar al Estado incluye (1) la reducción del tamaño de la administración pública, (2) la reducción del tamaño del sector público, (3) el aislamiento del Estado respecto de las presiones privadas, (4) la confianza en las reglas más que en las decisiones discrecionales, y (5) la delegación de decisiones sujetas a inconsistencias dinámicas a cuerpos independientes que no tengan incentivos para ceder a las presiones políticas. La administración pública debería ser reducida porque el Estado está “inflado” y la productividad de los servicios públicos es supuestamente inferior a la del sector privado.¹ El sector público debería ser privatizado porque se supone que los gobiernos son más sensibles a las presiones políticas de las empresas públicas que a las de las privadas. El Estado debería ser “aislado” de las presiones políticas para que no cayera presa del *rent-seeking* de los intereses privados. La política económica debería ser gobernada por reglas, tales como la regla de oro o la enmienda del presupuesto equilibrado en los Estados Unidos, de modo de eliminar la discrecionalidad para así superar la suboptimalidad debida a las inconsistencias dinámicas (Kydland y Prescott, 1977). Finalmente, una alternativa a las reglas consiste en delegar decisiones importantes sobre políticas, particularmente en el terreno monetario, a instituciones que sean independientes de las presiones políticas y por lo tanto carezcan de incentivos para ceder a las inconsistencias dinámicas (Cukierman, 1992).

No obstante, la perspectiva de que incluso en ausencia de las fallas “tradicionales” los mercados son eficientes, ahora aparece muerta, o al menos moribunda. Las ineficiencias originadas en la ausencia de algunos mercados y en la información imperfecta (más exactamente, endógena),² son ambas más profundas y devastadoras que las imperfecciones que echan a perder al mercado neoclásico. En un resumen reciente, Stiglitz (1994: 13) lo dijo sin rodeos: “El modelo neoclásico típico –la articulación formal de la mano invisible de Adam Smith, la opinión de que las economías de mercado asegurarán la eficiencia económica– provee escasa guía para la elección entre sistemas económicos, dado que una vez que las imperfecciones en la información (y el hecho de que los mercados son incompletos) son incluidos en el análisis, como seguramente deben serlo, no hay ya presunción de que los mercados sean eficientes”. Cuando faltan algunos mercados, como inevitablemente sucede, y la información es endógena, como ineludiblemente ocurre, los mercados no necesariamente funcionan en equilibrio, los precios no resumen de una única manera los costos de oportunidad y pueden incluso proveer información errónea, surgen externalidades de la mayoría de las acciones individuales, la información es con frecuencia asimétrica, el poder del mercado es omnipresente, y abundan las “rentas”. Éstas no son ya “imperfecciones”: no queda allí nada que pueda ser estropeado, ningún “mercado” único sino multitud de posibles arreglos institucionales, cada uno con diferentes consecuencias.

Por otra parte, algunas formas de intervención estatal son inevitables (Cui, 1992). La economía puede funcionar sólo si el Estado asegura a los inversores (responsabilidad limitada), a las firmas (bancarrotas) y a los depositantes (sistema bancario de segundo piso). Pero esta clase de involucramiento del Estado inevitablemente induce una restricción presupuestaria leve. El Estado no puede, simultáneamente, asegurar a los agentes privados y no pagar los reclamos, incluso si ellos resultan de negligencias inducidas por el seguro (“riesgo moral”). Si los mercados son incompletos y la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa vuelven a la asignación óptima un objetivo inalcanzable.

Incluso los neoliberales más ardientes admiten que el gobierno debería proporcionar ley y orden, salvaguardar los derechos de propiedad, vigilar el cumplimiento de los contratos y proporcionar defensa frente a posibles amenazas externas. La economía de los mercados incompletos y la información imperfecta deja lugar para un rol mucho mayor para el Estado. La complacencia neoclásica hacia los mercados es insostenible: los mercados simplemente no asignan eficientemente. Incluso si los gobiernos tienen sólo la misma información que la economía privada, algunas intervenciones gubernamentales inequívocamente incrementarían el bienestar.

Así, el Estado tiene un rol positivo para jugar. Pero el cuarto *round* termina cuanto más en un empate. Todo lo que sabemos ahora es que hay cosas importantes que el Estado podría hacer. Pero las consecuencias del puñetazo neoliberal todavía persisten: ¿hará el Estado lo que debe y será capaz de evitar lo que no debe hacer?

Relaciones principal-agente

Una vez que comprendemos que los mercados son inevitablemente incompletos y que los agentes económicos tienen acceso a información diferenciada, descubrimos que no existe tal cosa como “el” mercado; tan sólo hay sistemas económicos organizados de modos diferentes. El lenguaje mismo que se refiere a “el mercado” sujeto a intervenciones por parte de “el Estado” es engañoso. El problema que enfrentamos no es el de “el mercado” versus “el Estado”, sino la cuestión de las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales –ya sean agentes económicos, políticos o burócratas– a conducirse de modos colectivamente beneficiosos.

Supónganse que su auto ha estado haciendo ruidos extraños. Van a un mecánico, le explican el problema, dejan el auto y esperan el resultado. Al día siguiente el auto está listo, el mecánico les dice que era necesario cambiar los amortiguadores y que hacerlo le demandó cinco horas, ustedes pagan y se van manejando su auto, ya sin aquellos ruidos. Ustedes eligen el mecánico y pueden recompensarlo recurriendo nuevamente a él si están satisfechos con el resultado o castigarlo yendo a otro lugar si no lo están. Pero hay cantidades de cosas que el mecánico sabe y ustedes no: si estaba dispuesto a hacer el mejor trabajo de que fuera capaz o lo menos posible para sacárselo de encima, si el auto requería una reparación mayor o tan sólo un pequeño ajuste, si de hecho hizo el trabajo en una hora o si le llevó cinco. Ustedes son el “principal”, él es el “agente”. Ustedes lo contratan para que actúe en vuestro mejor interés pero ustedes saben que él tiene sus propios intereses. Ustedes pueden recompensarlo o castigarlo. Pero tendrán que decidir cuál de las dos cosas hacer contando con información imperfecta, dado que él sabe cosas que ustedes no saben y hace cosas que ustedes no ven. ¿Qué es lo que ustedes pueden hacer para inducirlo a trabajar para ustedes tan bien como sea capaz?

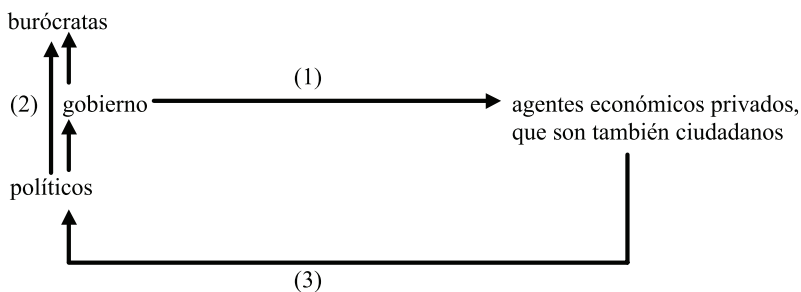
Cuando algunos mercados están ausentes y cuando individuos particulares tienen acceso a información diferente, las relaciones entre clases de actores son relaciones entre principales y agentes, vinculados por contratos explícitos o implícitos. Los agentes tienen alguna información que los principales no perciben en forma directa: conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades, y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver. También llevan a cabo algunas acciones que permanecen, al menos en parte, ocultas para el principal. El problema genérico

que enfrenta el principal es, entonces, el siguiente: cómo inducir al agente a actuar en el interés del principal, a la vez que resultan satisfechas la restricción de la “participación” –es decir, mientras se provee al agente un ingreso (o utilidad) por encima de la oportunidad “siguiente mejor”– y la restricción de la “compatibilidad de incentivos”; esto es, mientras se permite al agente actuar en aras de su autointerés. Ustedes deben pagarle al mecánico lo suficiente para que él quiera que ustedes vuelvan, y ustedes deben encontrar alguna forma de hacerle saber que volverán si ha hecho un buen trabajo.

La “economía” es una red de relaciones variadas y diferenciadas entre clases particulares de principales y agentes: gerentes y empleados, propietarios y gerentes, inversores y empresarios, pero también ciudadanos y políticos, políticos y burócratas. El desempeño de las firmas, de los gobiernos y de la economía como un todo depende del diseño de las instituciones que regulan esas relaciones. Lo que importa es si los empleados tienen o no incentivos para maximizar sus esfuerzos, si los gerentes tienen o no incentivos para maximizar las ganancias, si los empresarios tienen o no incentivos para correr sólo riesgos positivos, si los políticos tienen o no incentivos para promover el bienestar público, si los burócratas tienen o no incentivos para implementar los objetivos establecidos por los políticos.

Las instituciones organizan todas estas relaciones: aquellas que son puramente “económicas”, tales como las relaciones entre empleadores y empleados, propietarios y gerentes o inversores y empresarios; aquellas que son puramente “políticas”, como las relaciones entre ciudadanos y gobiernos o políticos y burócratas, así como aquellas que estructuran la “intervención” estatal y las relaciones entre gobierno y agentes económicos privados. Si se pretende que la economía opere bien, todas estas relaciones principal-agente deben estar estructuradas de manera apropiada.

Al costo de resultar esquemático, permítaseme considerar sólo tres clases de relaciones de ese tipo: (1) entre gobierno (políticos y burócratas) y agentes económicos privados, (2) entre políticos electos y burócratas nombrados, y (3) entre ciudadanos y políticos electos. Para aclarar la estructura de la discusión, tenemos aquí un mapa de estas relaciones, con flechas que apuntan de los principales hacia los agentes:



El desempeño de un sistema económico depende del diseño de todas estas relaciones: entre el Estado y los agentes económicos privados, entre los políticos y los burócratas, así como también entre los ciudadanos y el Estado. Los agentes privados deben beneficiarse actuando en aras del interés público y deben sufrir cuando no lo hacen, y lo mismo debe contar para burócratas y políticos.

Discutiré, a continuación y de modo sucesivo, estas tres relaciones.

Gobierno y agentes económicos: regulación

El rol del Estado es único ya que es él quien establece las estructuras de incentivos entre agentes privados por medio del ejercicio de un poder coercitivo legalmente cualificado: ordenando o prohibiendo algunas acciones por ley y cambiando los precios relativos vía el sistema fiscal.

Permítaseme tan sólo proporcionar un ejemplo. Supongamos que aseguro mi auto contra robo. Conduzco hacia mi destino y tengo la opción de estacionar a unas cuadras del lugar adonde voy, en un sitio donde es improbable que el auto sea robado, o de estacionar justo enfrente, en un lugar donde es más probable que me lo roben. Dado que estoy asegurado, corro el riesgo y estaciono en el lugar más peligroso. Ahora el Estado entra en escena: me cobra impuestos y utiliza los ingresos fiscales para poner un agente de policía en el sitio peligroso. En consecuencia, el robo de mi auto es menos probable, la compañía aseguradora pierde menos dinero, y mi prima disminuye, más que compensando el aumento de impuestos. El Estado está inextricablemente presente en mi relación con el asegurador: aunque nuestra relación es estrictamente “privada”, está modelada por el Estado. El Estado permea el conjunto de la economía; es un factor constitutivo de las relaciones privadas. Los problemas de diseño institucional no pueden evitarse expulsando al Estado de la economía. Deben ser enfrentados como tales.

Sin embargo, la intervención gubernamental en la economía –a la que llamamos “regulación” en los Estados Unidos– no es simple ni siquiera sobre el papel, para no hablar de la práctica. El problema genérico es el siguiente (Baron, 1995). La firma regulada tiene información acerca de alguna de sus condiciones, tales como sus costos de producción o la demanda para sus productos, que es superior a la información disponible para el gobierno (el “regulador”, entendido en términos amplios como políticos electos o burócratas designados). Además, esta firma emprende algunas acciones que el regulador no puede observar directamente sino que sólo puede inferir a partir de los resultados o monitorear a un cierto costo. El regulador tiene autoridad legal para establecer precios o reglas. Una vez que la regulación ha sido promulgada, la compañía decide si produce y, de ser así, cuánto. El problema del regulador es, entonces, establecer el mejor compromiso entre las rentas de la firma y el beneficio de los consumidores.

Dada la existencia de información y acciones ocultas, la regulación óptima no es posible. La empresa siempre obtendrá rentas. Entonces, la regulación puede ser óptima sólo sujeta a la información disponible al regulador: a lo sumo es una “regulación óptima *second-best*” (Baron, 1995: 14).

Por otra parte, dado que cualquier tipo de intervención económica del Estado tiene consecuencias distributivas, los diferentes grupos afectados por la regulación –empresas, industrias, empleados, consumidores o lobbies de acción pública– tienen incentivos para perseguir una regulación que los beneficie y resistir aquella que los perjudique. Los reguladores pueden a su vez beneficiarse privadamente al proveer las intervenciones buscadas por los actores privados. Estos beneficios privados pueden consistir simplemente en ser (re)elegidos, pero también en enriquecerse en el cargo o una vez abandonado el mismo. Como resultado, la regulación puede inducir lazos clientelísticos entre los reguladores y los grupos regulados. Hasta este punto la regulación es “endógena”, es decir, es provista en respuesta a la demanda de los grupos potencialmente afectados por ella.

Por ejemplo, considérese una situación simplificada tomada de Laffont y Tirole (1994, cap. 16). Tenemos dos períodos. En el primero, una empresa que es un monopolio natural tiene ya sea altos costos o bajos costos con algunas probabilidades. Una firma con altos costos puede invertir para reducirlos. Esta inversión es socialmente beneficiosa. Una buena intervención –una que maximice el beneficio de los consumidores– es, entonces, una intervención en la que el gobierno subsidia la inversión si la empresa tiene altos costos en el período 1 y el gobierno no gastaría en inversión de otro modo. Una mala intervención es aquella en que el gobierno no subsidia la inversión de una firma con altos costos o subsidia a una firma con bajos costos y comparte las rentas con ella.³

El problema institucional es, entonces, doble: (1) cómo *capacitar* al gobierno para que inter venga bien, y (2) cómo *inducirlo* a actuar bien. Consideraré ahora solamente la primera cuestión; la segunda se discute más adelante.

Para estar en condiciones de intervenir bien, el gobierno debe tener alguna información acerca de los costos que enfrenta la empresa y debe ser legalmente capaz de establecer los precios para la firma regulada (de modo que el costo de la inversión sea soportado por los consumidores) o financieramente capaz de subsidiar a la empresa con ingresos fiscales. Sin embargo, esto no es suficiente. Porque incluso si la inversión es subsidiada, sea por los consumidores o directamente por el Estado, la empresa no la llevará a cabo a menos que esté razonablemente convencida de que la ganancia producto de la inversión no le será confiscada una vez que sus costos hayan caído. Supóngase que la firma cree que el gobierno puede cambiar y que el nuevo gobierno se apropiará del incremento de las ganancias bajo la forma de impuestos. Entonces, la firma no invertirá incluso aunque fuera a recibir el subsidio y, sabiendo que la firma no invertirá, la intervención óptima para el gobierno del período 1 será no subsidiar la inversión, aunque ella fuera socialmente beneficiosa.⁴ De ahí que, para ser capaz de intervenir bien, el gobierno debe comprometerse a no confiscar las ganancias de la empresa durante el segundo período.

El problema del compromiso surge del riesgo moral del principal. Aunque el gobierno quiera que la empresa invierta, una vez que la empresa lo hace el gobierno querrá llevarse las ganancias por medio de los impuestos. De ahí que los agentes no puedan estar seguros de que si se comportan bien serán recompensados. El problema se encuentra presente en muchas relaciones principal-agente, incluyendo las puramente privadas. Pero es inherente a las relaciones políticas. La fuente última de la soberanía política –ejercida por medio del proceso democráti-

co- se encuentra en “el pueblo”, en su dieciochesco singular. Y esto implica que ningún gobierno puede comprometer completamente de antemano a todos los gobiernos futuros. Una garantía absoluta de los derechos de propiedad no es posible. Ciertamente, los derechos de propiedad pueden ser, en grados diversos, protegidos por la constitución. Pero las constituciones no pueden especificar todo y deben dejar margen para la discrecionalidad legislativa así como para la interpretación judicial. Además, aunque el proceso sea engorroso, las constituciones pueden modificarse: véase por ejemplo la nacionalización de la industria chilena del cobre por una enmienda constitucional en 1970. De ahí que los derechos de propiedad sean inherentemente inseguros.⁵

Por otra parte, incluso si el costo de esta inseguridad puede ser la subutilización de los recursos,⁶ el compromiso no siempre resulta óptimo. Porque el peligro es que un gobierno particular haga un mal compromiso, uno que sirva a sus propios intereses o a los de sus aliados privados, más que a los de la nación.

Para volver a nuestro ejemplo, nótese que un compromiso es socialmente beneficioso sólo si el gobierno intervino bien durante el primer período, es decir, si subsidió a una empresa con altos costos. Si el gobierno dio subsidios a una empresa con bajos costos, la empresa habrá ganado rentas a costa del público, y si se compromete a todos los gobiernos futuros a no aumentar los impuestos a esa empresa, el nuevo gobierno no será capaz de recuperar esas rentas. Como observan Laffont y Tirole (1994: 620), “el costo del compromiso es que el gobierno puede identificarse con la empresa y atar a la nación a un mal resultado en el largo plazo”.

Hay, por lo tanto, compromisos buenos y malos.⁷ Imagínese la siguiente situación, tomada de Calmfors y Horn (1985): al comienzo de su mandato el gobierno anuncia que si los sindicatos empujan los salarios hacia arriba y generan desempleo, él no se acomodará expandiendo el empleo público. Pero llegada la época de las elecciones, el gobierno querrá ganarlas y proveerá empleo. Así, el anuncio inicial no es creíble, los sindicatos presionan por aumentos salariales, el gobierno se acomoda, y el resultado es subóptimo. El gobierno debe precomprometerse a sí mismo, por medio de reglas o delegación, a no aumentar el empleo público en la víspera de las elecciones. Éste es un buen compromiso. Pero supóngase que el gobierno no se comprometió de antemano, que los sindicatos presionaron para obtener aumentos de salarios y que el tiempo de las elecciones ha llegado. Ahora el gobierno quiere expandir el empleo público. Pero los sindicatos anticipan que, una vez obtenida la reelección, el gobierno despedirá a los nuevos empleados públicos. De ahí que el gobierno se comprometa a sí mismo a no hacerlo, por ejemplo aprobando una ley de “inamovilidad” de los empleados públicos. Éste es un mal compromiso.

La diferencia en la estructura temporal implicada por los dos compromisos se aprecia mejor en analogía con el Ulises de Elster (1979). En el caso de un buen compromiso, Ulises anticipa en el período 1 que escuchará a las sirenas en el período 2 y toma su decisión antes de oír las. En el caso de un mal compromiso, él ya las ha oído en el período 1 y toma la decisión rindiéndose a su canción. Y si los gobiernos se atan a sí mismos ya en respuesta a presiones de intereses particulares, su compromiso no será óptimo. De ahí que una cuestión institucional central en la reforma del Estado se relacione con la forma de capacitar a los gobiernos para hacer buenos compromisos y, a la vez, de evitar la realización de malos compromisos.

Incluso si los compromisos se tradujeran en buenas políticas, no es fácil hacerlos creíbles. Spiller (1995) muestra la dificultad de realizar compromisos creíbles en distintos contextos institucionales. En diferentes países los compromisos son puestos en vigor por (1) la revisión judicial de las decisiones de los cuerpos regulatorios (prevaleciente en los Estados Unidos, donde el 80 por ciento de las decisiones de la Agencia de Protección Ambiental son desafiadas en los tribunales), (2) una legislación altamente detallada (la regulación chilena de la electricidad de 1980), o (3) contratos entre el gobierno y la empresa, ejecutables bajo la ley de contratos (la COBEE boliviana desde 1912). Spiller argumenta que sin revisión judicial de las decisiones regulatorias el regulador tiene una excesiva discrecionalidad, y afirma que esto es particularmente cierto en los países latinoamericanos (1995: 67): “la razón básica de esta delegación es que sus constituciones estipulan la ‘reglamentación’ presidencial de las leyes. Es decir, para ser implementada una ley requiere un decreto presidencial que la reglamente. A menos que la reglamentación esté manifiestamente en contra de la letra de la ley, no queda sujeta a revisión judicial”. De ahí que la única manera en que las legislaturas latinoamericanas pueden comprometer al ejecutivo sea la de producir una legislación extremadamente detallada. Pero aquí aparece la paradoja: si el sistema político genera mayorías y disciplina partidaria, entonces incluso esa legislación detallada puede ser revertida cuando las mayorías legislativas cambien. A su vez, allí donde el sistema político genera un sistema de partidos altamente fragmentado –los ejemplos de Spiller son Bolivia, Brasil y Uruguay– esa legislación es difícil de revertir una vez adoptada pero es también difícil de adoptar.

He utilizado todo el tiempo el ejemplo de la regulación estatal de un monopolio. Sin embargo, las mismas consideraciones se aplican a otras formas de intervención económica. Ellas corresponden también a la regulación “social”: de la salud, la seguridad, el medio ambiente, el empleo, etc. (Baron, 1995). La intervención estatal puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía: cuando los gobiernos tienen información sobre los agentes privados, cuando tienen instrumentos legales o fiscales para regular, y cuando el marco institucional permite compromisos creíbles.

No obstante, ninguna de estas condiciones garantiza que los gobiernos intervendrán en el interés público. La capacidad misma del Estado para intervenir lo vuelve un blanco atractivo para la influencia de intereses privados, y la capacidad misma de comprometerse abre la posibilidad de connivencia. De ahí que haya razones para esperar que la calidad de la intervención estatal en la economía dependa de la organización interna del Estado –en particular, de la relación entre políticos y burócratas– y del diseño de las instituciones democráticas que determinan si los ciudadanos pueden o no controlar a los políticos.

Políticos y burócratas⁸

En una democracia, la autoridad del Estado para regular coercitivamente la vida de la sociedad deriva de las elecciones. Sin embargo muchas de sus funciones, y todos los servicios que provee a los ciudadanos, son delegados por los representantes electos en alguien más, específicamente en la burocracia pública. La delegación es inevitable. Como observan Kiewiet y Mc. Cubbins (1991: 3), “los resultados deseados solamente pueden ser alcanzados delegando autoridad en otros”.

La delegación da lugar a los típicos problemas principal-agente. Dado que es imposible crear una legislación que pueda especificar completamente las acciones del agente bajo toda contingencia, se deja a las agencias ejecutivas y administrativas un grado significativo de discrecionalidad.⁹ Pero los objetivos de los burócratas no son necesariamente los mismos que los de los ciudadanos o los de los políticos electos que los representan. Los burócratas pueden querer maximizar su autonomía o la seguridad de su empleo, rendir favores clientelísticos a amigos y aliados, eludir el cumplimiento de sus funciones, agrandar sus presupuestos (Niskanen, 1971), o simplemente enriquecerse –todo ello a expensas del público–. Nuevamente, poseen información privada acerca de los beneficios y los costos de sus acciones y emprenden acciones que no pueden ser observadas directamente, sino solamente deducidas de los resultados o monitoreadas a cierto costo. Por lo tanto, la delegación debe dar lugar inevitablemente a costos de agencia. Por cierto, dada la discrecionalidad de que gozan los burócratas, la pregunta es cómo evitar un régimen de “política sin ley”, como describió Lowi (1979: 2) al sistema político de los Estados Unidos.

Algunos de los problemas de agencia inherentes al manejo de la burocracia pública no son diferentes de aquellos que enfrentan las organizaciones privadas. Quizás el principal de ellos sea la dificultad para proveer incentivos y obtener información cuando el resultado depende de las acciones conjuntas de múltiples agentes (Miller, 1992: 128-158). Bajo ciertas condiciones el principal puede observar solamente el producto del equipo pero no el de los miembros individuales. Éstos, a su vez, tienen incentivos para evadirse y ocultar información. Holmstrom (1982) ha mostrado que bajo ciertas condiciones es imposible diseñar un esquema de incentivos que simultáneamente sea respetado, genere la cantidad eficiente de esfuerzo, y equilibre el presupuesto. Groves (1985), por su parte, ha mostrado que no hay un esquema de incentivos de balance del presupuesto que induzca a los miembros a revelar verazmente su información privada. La implicación de estos teoremas para una burocracia pública es que debe pagarse demasiado a los miembros del equipo o debe sacrificarse algo de eficiencia.

Sin embargo, las burocracias públicas difieren de las privadas en ciertas cuestiones importantes. Una diferencia proviene de la dificultad para establecer criterios a partir de los cuales no solamente puedan ser evaluados en el sector público los agentes individuales sino también los equipos. Aunque las firmas privadas a menudo realizan múltiples tareas, en la medida en que se enfrentan a una restricción de mercado, su rendimiento puede ser medido de acuerdo a criterios financieros. Pero las burocracias públicas están enfrentadas a múltiples objetivos que no son sencillos de establecer¹⁰ y son imposibles de reducir a una única dimensión. Supóngase que las clínicas públicas reciben instrucciones para ver a un cierto número de personas sanas, como una forma de cuidado preventivo, y a cierta cantidad de pacientes que están enfermos, sin excederse de su presupuesto.¹¹ ¿Cómo va a evaluar el principal las particulares combinaciones de estos números?

Clínicas	Número de visitas preventivas	Número de pacientes	Dinero gastado como porcentaje del presupuesto
A	1100	2300	128
B	1000	2000	100
C	700	2700	112

De acuerdo al criterio de las visitas preventivas, la clínica A se desempeña mejor que la B, la cual a su vez lo hace mejor que la C, de tal forma que $A > B > C$. De acuerdo al criterio de los pacientes $C > A > B$. Y si se consideran los gastos $B > C > A$. A menos que estas dimensiones puedan ser ponderadas de acuerdo a su importancia, el rendimiento de las clínicas no puede ser comparado $-A > B > C > A-$ y tampoco puede adoptarse un sistema de incentivos para premiar o castigar el desempeño de los equipos. Por lo tanto, el principal puede preferir establecer objetivos, por ejemplo, 1000 visitas preventivas y 2000 pacientes sin excesos de costo. La clínica B será entonces premiada y las dos restantes, castigadas. Sin embargo, esta solución puede ser ineficiente: la clínica B puede haber faltado a su deber en el sentido de que podría haber atendido a más gente que el mínimo establecido por los objetivos sin exceder el presupuesto, mientras que la clínica C puede ser injustamente castigada por haber experimentado una epidemia en su distrito.

Otra diferencia, no obstante relacionada, entre las firmas privadas y las burocracias públicas es que las últimas son más frecuentemente monopolios, lo cual a su vez implica que no hay criterios comparativos a partir de los cuales evaluar su rendimiento. Como observa Tirole (1994), el desempeño de la gerencia en Ford puede ser comparado con el de la misma en General Motors, pero esta manera de medir el rendimiento no está disponible cuando las agencias públicas constituyen monopolios.

Enfrentadas a estas dificultades, las burocracias públicas son más propensas a confiar en la conformidad con las reglas antes que en los incentivos. Este estilo gerencial es llamado “burocrático” por el Plan Maestro y “patrulla de policía” por McCubbins y Schwartz (1984). Consiste en un control a priori de procesos, como opuesto a un control *a posteriori* de resultados (Master Plan: 43). Tirole (1994: 14) observa que “el rasgo central de una burocracia es que no se confía en sus miembros para utilizar información que afecta a otros miembros distintos de ellos mismos, y que las decisiones están por lo tanto basadas en reglas rígidas”. El principal establece normas, como “trabajar de 9 a 5”, “no utilizar el teléfono para conversaciones privadas”, “no pasar más de veinte minutos con un cliente”, y requisitos de elaboración de informes. Los agentes son juzgados de acuerdo a si se observa que actúan conforme a estas reglas y a lo que informan. No hay necesidad de decir que éste no es un modo efectivo de control: no solamente es costoso (los principales soportan los costos de monitorear y del tiempo que los agentes gastan en completar los informes), sino que no establece una relación directa entre incentivos y rendimiento. Sin embargo, ésta es la manera en la que opera la mayor parte de las burocracias públicas, y quizás tiene para ello buenas razones: si monitorear el esfuerzo individual y obtener información privada es prohibitivamente caro, la confianza en las reglas puede ser la tercera-mejor opción (*third-best*).

¿Qué puede hacerse para aliviar estos problemas de agencia?

- 1) Diseño de contratos. Incluso con las dificultades que implica monitorear los esfuerzos individuales de los miembros de los equipos, el principal puede crear incentivos para los agentes: (1) estableciendo niveles salariales suficientemente altos como para atraer a agentes de alta calidad, que tienen costos de oportunidad más altos, (2) ofreciendo suficientes posibilidades de hacer carrera (lo que supone diferenciales de salario), y (3) estableciendo sistemas de monitoreo que vuelvan probable la pérdida del trabajo en caso de mal desempeño.¹²

- 2) Selección e investigación de antecedentes: el reclutamiento para el sector público debe ser sensible a señales valiosas, tales como la educación, que indican el rendimiento potencial de los agentes.
- 3) Frenos institucionales. Kiewiet y McCubbins (1991: 33) señalan que “los agentes están a menudo en posición de ocasionar al principal más daños que los que se derivarían de sencillamente renunciar a todo esfuerzo: malversación, utilización fraudulenta de información confidencial, corrupción oficial, abuso de autoridad, y golpes de Estado son todos ejemplos de ello. Siempre que un agente puede llevar a cabo acciones que comprometen seriamente los intereses del principal, este último necesita limitar la habilidad de aquel para perseguir estos cursos de acción unilateralmente”. La solución está en los “frenos institucionales [que] exigen que cuando la autoridad ha sido delegada en un agente, haya al menos otro con autoridad de veto o con posibilidades de bloquear las acciones de aquel”.
- 4) Crear múltiples principales o múltiples agentes con objetivos disonantes. Tirole (1994) observa que muchos gobiernos están divididos de tal manera que maximizar el bienestar general no es la tarea de alguna posición o agencia particular, aunque se supone que su interacción genera este efecto. Un ejemplo es la división entre “los ministerios que gastan”, que se presume promueven metas sustantivas, y el ministerio de finanzas, que supuestamente controla el gasto. También aboga por la institucionalización de la “defensa por parte de adversarios” para políticas y proyectos particulares. Su idea es que las decisiones se basan en más información cuando ésta es recogida por varios agentes, cada uno de los cuales está encargado de encontrar argumentos a favor de una política o proyecto, que cuando es reunida por un solo agente a cargo de encontrar la información relevante para todos los proyectos.
- 5) Creación de competencia, ya sea entre agencias estatales y sus contrapartes privadas (digamos, en el envío del correo) o entre agencias estatales del sector en cuestión. En la medida en que hay algunos costos que se deben a la duplicación del esfuerzo y quizás economías de escala, la competencia facilita la medición del rendimiento y, si se la combina con los incentivos correctos, lo aumenta.¹³
- 6) Descentralización. Éste es un tópico complejo y controvertido. Los argumentos a favor de la descentralización se apoyan típicamente en la observación de que la provisión local de servicios públicos incrementa la responsabilidad del gobierno, acercándolo a la gente a la que sirve. Los argumentos en contra de la misma afirman que disminuye la capacidad del gobierno para reducir las disparidades regionales de ingreso, que requiere una capacidad administrativa más alta (Haggard, 1995),¹⁴ y que puede inducir una restricción presupuestaria leve en la cual las jurisdicciones menos eficientes serán más altamente subsidiadas por el gobierno central.¹⁵ Además, como observa Prud'homme (1995: 204), “la descentralización de impuestos y gastos atenta contra la descentralización de actividades y probablemente lleva a una concentración del crecimiento en unas pocas localidades urbanas”.

Finalmente, las burocracias públicas difieren de las firmas privadas en una cuestión fundamental, que abre la posibilidad de un monitoreo más efectivo. Los servicios del Estado son pro-

ducidos y distribuidos por una burocracia, cuyos miembros son nombrados por políticos. El control de los ciudadanos sobre la burocracia puede ser solamente indirecto, desde el momento en que las instituciones democráticas no contienen mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. La ciudadanía puede como mucho considerar el rendimiento de la burocracia cuando sanciona a los políticos electos. Como observan Dunn y Uhr (1993: 2), no parecemos saber aún cómo pensar acerca de las relaciones principal-agente involucradas en el control de los burócratas: “no está nada claro qué lugar se supone que ocupan los funcionarios ejecutivos como representantes del pueblo. ¿Son agentes del gobierno o del pueblo?”. Por lo tanto, en la medida en que se supone que la burocracia estatal distribuye servicios a los ciudadanos, ella es responsable ante los políticos (o ante otros cuerpos nombrados por políticos, como las cortes o las agencias administrativas de control).

Sin embargo, precisamente debido a que la burocracia estatal distribuye servicios a los ciudadanos, éstos están mejor informados acerca de su desempeño. Además, si los políticos se preocupan por el bienestar de los ciudadanos, entonces los ciudadanos tienen los mismos intereses que los políticos, que son los principales, más que los de los burócratas, que son los agentes. El principal puede por lo tanto confiar en la información provista por las partes afectadas: esto es en la terminología de McCubbins y Schwartz la supervisión como “alarma de incendio”. Esta forma de control tiene dos ventajas: (1) permite al principal recoger la información a un costo más bajo que la supervisión a partir de la forma “patrulla de policía”, (2) provee mejor información, particularmente acerca de las violaciones más notorias por parte de los agentes. A pesar de que la autoridad legal permanece con los políticos electos, el control por la alarma de incendios es un mecanismo de responsabilidad de la burocracia ante los ciudadanos. Como observa Roman (1991: 143-44), “Si el control social directo sobre los ‘servicios de interés público’ es eficaz, puede ir presionando hacia la búsqueda de mayor eficiencia en los ejecutores y cambiándolos si las quejas acumuladas generan decisiones en las autoridades que vigilan o en los que auditan y luego los que vigilan servicios públicos”.¹⁶

El control por la alarma de incendio requiere arreglos institucionales que facilitarían el monitoreo de la burocracia por parte de los ciudadanos, la transmisión de la información, y la sanción de las violaciones. El Plan Maestro (pág. 37) llama de hecho a crear “mecanismos que hagan factible la integración de los ciudadanos al proceso de definición, implementación y evaluación de la acción del sector público”. Los mecanismos específicos que contempla incluyen la participación popular en los consejos administrativos de las agencias paraestatales (pág. 43 y 57) y un “sistema de recepción de quejas y sugerencias de la ciudadanía acerca de la calidad y eficacia de los servicios públicos” (pág. 58). No especifica, de todas formas, ningún detalle acerca de estas medidas.

Una forma en que la alarma de incendio se ejerce en algunos países, notablemente en Dinamarca, es a través de la oficina del *Ombudsman*, equipada con poderes de investigación independientes. Otra manera en la cual los ciudadanos pueden ser facultados para controlar las acciones de la burocracia es permitiendo a los individuos apelar las decisiones burocráticas en las cortes o en algunos tribunales administrativos, una práctica frecuente en los Estados Unidos.

Para resumir las conclusiones de las dos secciones previas: sostuve que la intervención del gobierno puede ser efectiva si las instituciones reguladoras están bien diseñadas y que los políticos pue-

den controlar mejor a los burócratas si solicitan la cooperación de los ciudadanos. Pero la cuestión que aún permanece abierta es si los políticos querrán intervenir bien y controlar a la burocracia.

Ciudadanos y políticos¹⁷

El problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a aumentar su bienestar, antes que perseguir sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados.

En muchos sistemas políticos, incluyendo los democráticos, las burocracias parecen ser autónomas de todo control, completamente aisladas del escrutinio público. Moe (1990) ofrece una explicación sugerente de este patrón. Nótese en primer lugar que en una democracia los burócratas nunca pueden estar seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro y que tienen razones para temer que un futuro gobierno será menos favorable a sus intereses que el actual. Por lo tanto, para protegerse del riesgo moral del principal –la posibilidad de que su buena conducta no sea premiada por un futuro gobierno– buscan liberarse de cualquier control político. A su vez, el actual gobierno puede temer que, si pierde, las fuerzas políticas que lleguen al poder quieran utilizar a la burocracia en su propio beneficio. Por lo tanto, si tiene miedo de perder las elecciones, tiene incentivos para aislar a la burocracia del control político, incluso al costo de sacrificar su propia influencia sobre ella. Como resultado, políticos y burócratas están en connivencia para volver a la burocracia autónoma, lo que implica que la misma no estará bien diseñada para objetivos sociales futuros y que los burócratas no tendrán incentivos para promoverlos.

Además, la relación principal-agente entre los políticos electos y los ciudadanos es muy especial, sin paralelo en el mundo privado. Como la soberanía se encuentra en la ciudadanía, ella es el principal en relación a los políticos que elige. Pero debido a que el Estado es un mecanismo centralizado y coercitivo, los que deciden qué reglas deben obedecer los principales son los agentes, que los obligan a cumplir con ellas. Como señala Moe (1990: 232), “mientras los ciudadanos son nominalmente superiores en esta jerarquía, los legisladores son los que realmente tienen el poder, y el derecho a hacer la ley. Su rol, como agentes, es ejercer la autoridad pública, apoyada por los poderes de policía del Estado, diciendo a los principales qué hacer”. ¿Por qué, entonces, los políticos responderían a los ciudadanos en vez de estar en connivencia con burócratas o con ciertos grupos particulares a los cuales se deben?

Dos respuestas a esta pregunta afirman que en la democracia los gobiernos pueden ser controlados por los ciudadanos debido a que son elegidos. En la primera perspectiva, el rol de las elecciones en la inducción de la sensibilidad es prospectivo; en la otra, retrospectivo.

En la visión prospectiva, los partidos o candidatos hacen propuestas de política durante las elecciones y explican cómo estas políticas afectarían al bienestar de los ciudadanos; éstos deciden cuáles de estas propuestas quieren que se implementen, y los gobiernos las implementan. Por lo tanto, las elecciones emulan a la asamblea directa y la plataforma ganadora llega a ser el “mandato” que el gobierno debe perseguir.

Sin embargo, un rasgo notable de las instituciones democráticas, destacado por Manin (1995), es que los políticos no están compelidos a atenerse a su plataforma en ningún sistema

democrático. En ninguna democracia existente los representantes están sujetos a mandato imperativo. Ninguna constitución democrática a nivel nacional permite la revocabilidad. Mientras que las disposiciones para el *impeachment* y los procedimientos para retirar el voto de confianza son comunes, nunca están basados en la traición a las promesas. Los *referéndum* nacionales vinculantes basados en la iniciativa de los ciudadanos se encuentran solamente en Suiza y, en formas más restrictivas, en Italia y Argentina. Por lo tanto, una vez que los ciudadanos eligen representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para forzarlos a apearse a las promesas. Y los plazos electorales tienden a ser largos, en promedio 3,5 años para las legislaturas y 4,7 años para los presidentes.¹⁸ Los votantes pueden castigar a los políticos que traicionan los mandatos solamente en el momento de la siguiente elección, después que los efectos de tal traición han sido experimentados. Y en la medida en que tales juicios retrospectivos están inevitablemente viciados por los resultados a los que aquellas desviaciones han llevado y por el mero paso del tiempo, los ciudadanos no pueden reforzar la adhesión a los mandatos “*per se*”.

¿Por qué entonces no hay mecanismos institucionales para forzar a los que llegan al poder a ser fieles a sus plataformas? Históricamente, el argumento principal fue que debería permitirse a las legislaturas deliberar. El pueblo quiere que sus representantes aprendan unos de otros. Además, cuando no está seguro de sus juicios, puede querer que sus representantes consulten expertos. Otro argumento histórico ha sido que los votantes pueden no confiar en sus propios juicios. No sólo el pueblo puede tener miedo de sus propias pasiones sino que, si es racionalmente ignorante, puede saber que no sabe. Presumiblemente, las elecciones establecen el calendario de cuando deben rendirse cuentas. Como escribió Lippman (1956) acerca de los ciudadanos: “Su tarea es llenar el cargo y no dirigir al que lo ocupa”. Y Schumpeter (1942) advirtió a los votantes que “deben comprender que, una vez que eligen a un individuo, la acción política es asunto suyo, no el de ellos. Esto significa que deben abstenerse de darle instrucciones de lo que debe hacerse...”. Por lo tanto, los ciudadanos pueden querer dar al gobierno cierta libertad para gobernar y evaluar sus acciones en el momento de la elección. Finalmente, las instituciones deben prever los cambios en las condiciones. Ninguna plataforma electoral puede especificar “*ex ante*” qué es lo que el gobierno debería hacer en cada contingente estado de naturaleza: los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para enfrentarse a circunstancias cambiantes. Si los ciudadanos esperan que las condiciones cambien y los gobiernos son propensos a la sensibilidad, no querrán obligar a los gobiernos con sus instrucciones.

Por lo tanto, hay buenas razones por las cuales las instituciones democráticas no deberían contener mecanismos que refuercen la representación prospectiva. Elegimos políticas que representen nuestros intereses o candidatos que nos representen como personas, pero queremos gobiernos que sean capaces de gobernar. Como resultado, en la medida en que preferimos que los gobiernos cumplan con sus promesas, la democracia no contiene mecanismos institucionales que aseguren que nuestras elecciones sean respetadas.

Sin embargo, incluso si los ciudadanos son incapaces de controlar a los gobiernos prospectivamente, pueden hacerlo de manera retrospectiva, si pueden forzarlos a dar cuenta de los resultados de sus acciones pasadas. Los gobiernos son “responsables” si los ciudadanos pueden discernir si están actuando en procura de su mejor interés, y sancionarlos apropiadamen-

te, de tal forma que aquellos que ocupan un cargo y actúan en el mejor interés de los ciudadanos ganan la reelección y aquellos que no, la pierden. La responsabilidad actúa a través de la anticipación por parte de los gobiernos de los juicios retrospectivos de los ciudadanos: anticipando los juicios de los votantes, los gobiernos eligen políticas y emiten mensajes que, a su juicio, serán evaluados positivamente por los ciudadanos en el momento de la siguiente elección (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Manin, 1995). Como observara Hamilton, “Hay pocos hombres que no sentirían... entusiasmo en la ejecución de una tarea... si se les permitiera abrigar la esperanza de obtener, en caso de merecerlo, la posibilidad de continuarla. Esta posición no será disputada en tanto se admita que el deseo de recompensa es uno de los incentivos más fuertes de la conducta humana; o que la mejor seguridad para la fidelidad de la humanidad está en hacer que su interés coincida con su tarea”.

Incluso si están motivados por el auto-interés, los políticos serán inducidos a promover el bienestar general si se los fuerza a optar entre la extracción de rentas con la consiguiente pérdida del cargo, por un lado, y la no extracción de rentas junto con la permanencia en él. Las instituciones políticas deben (1) satisfacer la restricción de la participación de los políticos (“auto-selección”), es decir, hacer al menos mínimamente atractivo para las personas que tienen otras oportunidades el querer ser (re)elegidas,¹⁹ (2) satisfacer la restricción de la compatibilidad de incentivos, es decir, lograr que los políticos tengan interés en hacer lo que los ciudadanos quieren que hagan.²⁰

Sin embargo, estas condiciones no son suficientes para hacer valer la responsabilidad de los políticos hacia los ciudadanos. Deben obtenerse algunas condiciones institucionales adicionales para que éstos sean capaces de controlar a los gobiernos:

- 1) Los votantes deben ser capaces de asignar claramente la responsabilidad por el desempeño del gobierno. Su capacidad para hacerlo es limitada cuando el gobierno es una coalición o cuando la presidencia y el congreso están controlados por partidos diferentes. Haría falta una elaborada teoría del gobierno para resolver quién es responsable de qué en tales condiciones.
- 2) Los votantes deben ser capaces de expulsar del poder a los partidos responsables de un mal desempeño. Éste parecería ser un rasgo universal de la democracia, pero con algunos sistemas electorales resulta prácticamente imposible: evidencia de ello encontramos en la continua permanencia de los Demócratacristianos en Italia o del L.D.P. en Japón. Como señalara Pasquino (1994: 25) con respecto a Italia, “los partidos gobernantes parecieron expropiar a los votantes de influencia política, armando y desarmando gobiernos en todos los niveles con escaso respeto por los resultados electorales”.
- 3) Los políticos deben tener incentivos para querer ser reelegidos. Esta condición se vuelve problemática cuando hay limitaciones a la reelección, presentes en los sistemas presidencialistas y cuando los partidos políticos no son organizaciones burocráticas que tienen continuidad y ofrecen a sus militantes la posibilidad de hacer carrera. Paldam (1991) observó que los coeficientes de la función que relaciona la probabilidad de reelección con los resultados económicos son más elevados cuando el sistema de partidos es estable.

- 4) Los votantes deben tener algún instrumento institucional para premiar y castigar a los gobiernos por los resultados que generan en diferentes terrenos. Sin embargo, las elecciones son inherentemente un instrumento contundente de control: los votantes sólo tienen que tomar una única decisión en relación al paquete completo de políticas de gobierno.

La información asimétrica entre gobiernos y votantes vuelve particularmente difícil la puesta en práctica de la rendición de cuentas. La visión clásica acerca del modo en que opera el mecanismo de la responsabilidad se basa en el “voto retrospectivo”. Desde este punto de vista, los ciudadanos establecen algún criterio de desempeño para evaluar a los gobiernos: deciden votar por el que se encuentra en el poder si su ingreso se incrementó al menos un cuatro por ciento durante el período, si las calles son seguras, o si el país califica en las finales del Campeonato Mundial de Fútbol. Y deciden votar en su contra si estos criterios no se cumplen. A su vez, el gobierno, que desea ser reelegido y conoce las reglas de decisión de los ciudadanos, hace lo posible para satisfacer estos criterios.

La dificultad, de todas formas, está en que la sola observación de los resultados es a menudo insuficiente para decidir si el gobierno está haciendo todo lo que puede para promover el bienestar general o si está persiguiendo algunos intereses privados. Los ciudadanos se preocupan solamente por los resultados pero quisieran saber si ellos son tan buenos como podrían serlo en condiciones que no observan completamente. Deben juzgar acerca de los gobiernos que tienen enfrente sobre la base de lo que observan. Y tales inferencias son más fáciles de realizar en algunas condiciones que en otras.

Supóngase que los ciudadanos no observan algunas condiciones que sí observan los políticos. Tales condiciones pueden abarcar el contenido de las arcas estatales: ¿están llenas o vacías?²¹ O pueden incluir la posición de negociación de las instituciones financieras internacionales: ¿son complacientes o inflexibles? Los gobiernos deciden si habrán de implementar la política A, que es mejor para los ciudadanos cuando las condiciones son buenas, o la política B, que es mejor cuando son malas. Supóngase además que bajo cualquiera de las condiciones las rentas para el gobierno son más altas cuando persigue B.

La regla de voto retrospectivo funcionará para poner en vigor la responsabilidad si los ciudadanos conocen no sólo el resultado real sino también los resultados contrafácticos que hubieran tenido lugar si el gobierno hubiera hecho algo diferente o si las condiciones hubieran sido otras. Cuando la gente puede inferir si el gobierno hizo lo que debía sólo observando el resultado real, el voto retrospectivo permite a los ciudadanos controlar a los políticos. Sin embargo, incluso si los ciudadanos tuvieran buenas teorías acerca de los efectos de las políticas sobre los resultados, podrían ser aún incapaces de juzgar si el gobierno ha actuado bien. Supóngase que los votantes no saben si el resultado en cuestión se produjo porque las condiciones fueron buenas pero el gobierno buscó obtener rentas, o debido a que las condiciones fueron malas y la política fue apropiada a las circunstancias. En ese caso no pueden hacer ninguna inferencia respecto de la calidad de las acciones del gobierno a partir de los resultados que experimentan u observan. Ninguna regla retrospectiva basada sólo en los resultados funcionará.

Si los ciudadanos no están seguros acerca de las condiciones objetivas o de las relaciones causales entre políticas y resultados, deben confiar en otra información para evaluar las accio-

nes del gobierno. Los juicios retrospectivos basados sólo en los resultados no son suficientes. La gente puede querer prestar atención a las explicaciones, pronósticos y promesas; pueden querer saber de dónde consiguen los políticos apoyo financiero, qué hace el hermano del presidente para ganarse la vida, o qué clase de persona es el presidente “realmente”. Prácticamente cualquier cosa puede resultar de ayuda: pistas tales como símbolos o identidades son instrumentales en la formación de las evaluaciones posteriores de las acciones del gobierno. Por cierto, lo que puede aparecer como voto “expresivo” –el voto orientado por símbolos o identidades– puede ser bastante instrumental cuando la gente no tiene ninguna otra información con la cual juzgar el desempeño del gobierno.

Lo importante es que la probabilidad de que un gobierno se comporte bien es sensible a la información de que disponen los ciudadanos. Przeworski y Stokes (1996) proveen una lista con la información que los ciudadanos pueden utilizar en sus evaluaciones retrospectivas de los gobiernos. Ésta incluye: (1) las motivaciones de los políticos; (2) las fuentes de apoyo financiero de los partidos y las campañas electorales; (3) las finanzas privadas de los políticos; (4) todas las condiciones objetivas observadas por los gobiernos; y (5) las relaciones causales entre políticas y resultados. La gente no necesita conocer simultáneamente todo lo que se encuentra en esta lista. Si saben que los políticos se están enriqueciendo o que están vinculados a ciertos intereses particulares, esta información es suficiente para inferir que el gobierno está dañando sus intereses. Si saben que los políticos actúan desinteresadamente (y son competentes), pueden inferir que el gobierno se comportará bien. Si conocen tanto las condiciones objetivas como el efecto de las políticas sobre los resultados, pueden formarse juicios inequívocos. Por lo tanto los ciudadanos no necesitan conocer “todo”. Pero deben saber lo suficiente para hacer juicios confiables.²²

Las evaluaciones posteriores basadas en esta clase de información no asegurarán un perfecto comportamiento por parte del gobierno. La responsabilidad completa no es posible. Además, los ciudadanos castigarán a algunos gobiernos que en realidad están actuando de buena fe y no podrán evitar premiar a otros que actúan de mala fe. Pero si los votantes están bien informados, pueden al menos reducir los riesgos de la extracción de rentas. Por lo tanto, debemos preguntarnos nuevamente qué arreglos institucionales aliviarían estos problemas informacionales:

- 1) El primero concierne a la oposición. Los ciudadanos tienen dos agentes, no uno: el gobierno que elige las políticas, y la oposición que quiere llegar a ser gobierno. La oposición es un agente de los ciudadanos dado que quiere llegar al poder, y para hacerlo debe también anticipar los juicios retrospectivos que harán los votantes acerca del gobierno en el momento de la elección. Anticipando estos juicios, la oposición tiene incentivos para monitorear al gobierno e informar (sinceramente o no) a los ciudadanos acerca del mal rendimiento del mismo. Puede ganar elecciones si los persuade acerca de que el gobierno no fue suficientemente sensible a sus demandas. Incluso si por empezar los ciudadanos se preocupan solamente por los resultados más que por las políticas que los generaron, la oposición puede inducir a los votantes a preocuparse por las políticas si tiene éxito en persuadirlos de que políticas diferentes hubieran conducido a mejores resultados (Arnold, 1993). Y si los partidos de la oposición informan a los ciudadanos acerca de los deslices del gobierno o al menos acerca de las fuentes de su dinero, disminuyen para los votantes el costo de la información.

- 2) Los medios de comunicación tienen un rol particular que jugar. No sólo deben informar sino que también deben dirigir la atención hacia las condiciones generales más que a los intereses particulares. Para reducir la posibilidad de que un gobierno pueda manipular a mayorías cíclicas, los votantes deben comportarse sociotrópicamente: deben basar sus decisiones en el estado general de la economía o la sociedad en vez de guiarse exclusivamente por sus propias condiciones.²³
- 3) Los mecanismos de responsabilidad no son solamente “verticales” –de los políticos electos hacia los votantes– sino también “horizontales” –de las diferentes ramas del gobierno entre sí– (O'Donnell, 1991). Las elecciones son inevitablemente un mecanismo plebiscitario: sin importar cuán informados estén los votantes, su elección sirve solamente para ratificar o rechazar intermitentemente las decisiones tomadas por grupos de representantes que compiten o cooperan entre sí (Bobbio, 1989: 116). Un proceso legislativo deliberativo y abierto fuerza a los representantes a justificar públicamente los cursos de acción que defienden y a reunir la información que poseen: el proceso legislativo es la ocasión para explicar las relaciones técnicas entre políticas y resultados en términos concretos y con algún grado de detalle. Esto no sólo fuerza al Ejecutivo a justificar y defender sus acciones frente a otros órganos de gobierno, sino que además informa a los ciudadanos. La facultad de promulgar decretos, obsesivamente utilizada en Perú, Argentina y Brasil en la última década, interrumpe este proceso y priva a los ciudadanos de la oportunidad de aprender acerca de la calidad de las políticas. Al privar a la legislatura de su función deliberativa y a los ciudadanos de la información acerca de los méritos relativos de las políticas alternativas, los decretos reducen la efectividad de los mecanismos de responsabilidad. Por cierto, el gobierno por decreto debería generar la presunción de que el Ejecutivo está escondiendo de los ciudadanos y los legisladores algunas razones para elegir políticas particulares.
- 4) Finalmente, incluso si todas las instituciones típicas de las democracias tal cual las conocemos están funcionando vigorosamente, ellas no son suficientes para asegurar la responsabilidad y habilitar a los ciudadanos para que hagan efectiva la sensibilidad de los gobiernos a sus demandas. Los gobiernos siempre tendrán información privada acerca de sus fines, de algunas condiciones objetivas, y de las relaciones entre políticas y resultados. Eso es inevitable. Pero la calidad y la cantidad de información de que disponen los ciudadanos para juzgar las acciones de los gobiernos pueden aumentarse por medio de la innovación institucional, por medio de instituciones independientes de otros órganos del gobierno que podrían proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para mejorar su evaluación posterior acerca de las acciones del gobierno, y no solamente de los resultados. Dichas instituciones podrían incluir (1) un consejo independiente para asegurar la transparencia de las contribuciones a las campañas electorales, con sus propios poderes de investigación; (2) una rama auditora del Estado que sea independiente, un *Auditor General** (World Bank, 1994: 32) del tipo de la contraloría chilena; (3) una fuente independiente de información estadística acerca del estado de la economía; (4) un lugar privilegiado para la oposición en el control de los medios de comunicación de propiedad pública. Éstas serían, para utilizar el lenguaje de la comisión australiana, “agencias de rendición de cuentas” (Dunn y Uhr, 1993).

Conclusiones

Permítaseme concluir con un ejemplo. Se ha dado cuenta ampliamente de que en el mundo sólo un 40 por ciento de los fondos destinados a subsidios alimenticios termina como alimento en las bocas de los pobres; el resto desaparece en el camino. Enfrentados a este hecho, podemos reaccionar de dos maneras. Una es decir que en la medida en que estos programas son ineficientes, no deberían ser promovidos. La otra es encarar la reforma de los sistemas de distribución: la organización de incentivos de forma tal que solamente aquellos que realmente necesitan subsidios puedan solicitarlos, que las agencias del gobierno sean capaces de reconocerlos, que los ciudadanos puedan ser capaces de informar a los políticos si aquellos que necesitan subsidios (y sólo ellos) los reciben, y que los políticos teman ser echados del poder si la mayoría del dinero termina en los bolsillos equivocados. He sostenido que esta segunda solución es factible y preferible. Esto no es lo mismo que afirmar que una asignación óptima (*first best*) es posible: los mejores programas de distribución de alimentos gastan alrededor de un 20% en distribuirlo, y este costo es inevitable. Cierta ineficiencia es inevitable dado que los gobiernos, así como los ciudadanos, están constreñidos por los costos de información y de transacción. La tarea de la reforma del Estado consiste en hacer que los gobiernos operen tan bien como sea posible bajo estas restricciones.

Debería concebirse la reforma del Estado en términos de mecanismos institucionales por medio de los cuales los gobiernos pudieran controlar el comportamiento de los agentes económicos privados y los ciudadanos a su vez controlar a los gobiernos. La cuestión de si un Estado neoliberal es superior o no a uno intervencionista no puede ser resuelta en general, en la medida en que la calidad de la intervención estatal depende del específico diseño institucional. Pero el Estado neoliberal es en el mejor de los casos un punto de referencia para medir la calidad de la intervención estatal: dado que las asignaciones de mercado no son eficientes, inhabilitar al Estado no es una meta razonable para la reforma del Estado.

La intervención del Estado puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía, pone a los políticos en condiciones de controlar a los burócratas, y vuelve a los ciudadanos capaces de controlar a los gobiernos. A riesgo de ser repetitivo, merece enfatizarse que todos ellos son necesarios: los gobiernos deben ser capaces de distinguir cuándo sus intervenciones incrementarán las tasas sociales de retorno y deben tener instrumentos de intervención efectiva. Pero a su vez deben tener incentivos para intervenir bien y estar sujetos a sanciones cuando no actúan en procura del interés público. Los políticos electos deben querer y ser capaces de controlar a las burocracias, que no están sujetas a sanciones populares directas. Los ciudadanos deben ser capaces de discernir los buenos de los malos gobiernos y de sancionarlos apropiadamente, de tal forma que los que actúan bien ganen la reelección y los que no, la pierdan.

Estas condiciones son exigentes y no pueden nunca ser satisfechas completamente. Pero los diseños institucionales son importantes. El hecho es que durante los pasados doscientos años hemos pensado poco acerca del diseño institucional de la democracia. Desde la gran explosión del pensamiento institucional, cuando las actuales instituciones democráticas fueron inventadas –y realmente fueron inventadas– casi no ha habido creatividad institucional. Si se exceptúan las nunca implementadas disposiciones sobre cogestión de los trabajadores en la

Constitución de Weimar, el descubrimiento de la representación proporcional en los 1860s y de los partidos de masas en los 1890s fueron las últimas grandes invenciones políticas. Todas las democracias que han surgido desde el final del siglo dieciocho, incluyendo las más recientes, sólo combinan de diferentes maneras, a menudo de a pedazos, las instituciones preexistentes. Por lo tanto, queda mucho espacio para la creatividad institucional.

Notas

- * Versión publicada en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Nro. 2, diciembre de 1998. Presentado en el Taller sobre Transformación Económica y Reforma del Estado, Consejo Nacional de Investigaciones, Washington, D.C., 8-9 de noviembre de 1996. Este trabajo fue preparado originalmente para el seminario sobre “Reforma del Estado en América Latina y el Caribe”, organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Brasilia, 16-17 de mayo de 1996. Agradezco los comentarios de Luiz Carlos Bresser Pereira, Zhiyuan Cui, Gabriela Montinola, Susan Stokes y Elisabeth Wood. Traducción: Inés M. Pousadela y Mariana Vázquez
- * N. del T.: Responsabilidad gubernamental de “dar o rendir cuenta” de sus actos a los ciudadanos. *Accountability* en el original.
- * N. del T.: Con esta expresión se designa el uso de recursos genuinos en un intento de apropiar un excedente bajo la forma de renta. Una industria, por ejemplo, puede presionar al gobierno para que imponga tarifas sobre un bien importado, con el objeto de obtener mayores ganancias como resultado de los mayores precios para los bienes que producen. Los consumidores pierden de dos modos: como resultado de la suba de los precios, y por la pérdida de recursos desviados hacia el *rent-seeking* (*The MIT Dictionary of Modern Economics*).
- 1 Presumiblemente, el tamaño del sector productivo gubernamental es óptimo cuando el producto marginal del sector público, en lo que se refiere a stock de capital (Barro, 1990) y empleo (Findlay, 1990) es igual al del sector privado. Para evidencia econométrica de que en muchos países el Estado es demasiado pequeño según este criterio, véanse Ram (1986) y Cheibub y Przeworski (1994).
- 2 Una manera de pensar en mercados incompletos es que sabemos que tendremos que hacer transacciones en el futuro. A su vez, una buena forma de pensar en la información imperfecta es que aprendemos de observar acciones de otros, incluyendo su voluntad de comprar y vender.
- 3 Por ejemplo, el responsable de una agencia regulatoria subsidia a una firma sólo para ser contratado como su vicepresidente.
- 4 Acerca de las dificultades para diseñar políticas óptimas en ausencia de un compromiso creíble, véase Laffont y Tirole (1988).
- 5 El énfasis casi excluyente en la seguridad de los derechos de propiedad es, en mi opinión, equivocado. La razón de la que la inversión sea baja en muchos países no es que los derechos de propiedad sean inseguros sino que faltan instituciones que aseguren a los ahorristas e inversores contra riesgos razonables.
- 6 Usando datos basados en entrevistas con empresarios de 28 países, Weder (1995) encontró que la tasa de crecimiento económico es significativamente inferior allí donde los empresarios informan que deben enfrentar cambios inesperados en las leyes y donde no esperan que los gobiernos adhieran a grandes pronunciamientos de políticas.
- 7 Para un intercambio alrededor de este punto, véanse Przeworski y Limongi (1993), Elster (1995a) y el comentario de Przeworski, y nuevamente Elster (1995b).
- 8 Esta sección constituye en gran medida un comentario acerca del Plan Maestro de la Reforma del Aparato Estatal (Presidencia de la República, Brasilia, 1995). Este documento ofrece un diseño excepcionalmente bien justificado y claramente ensamblado para reformar el aparato estatal brasileño. Me refiero a él como “Plan Maestro”. Para un análisis del contexto de la reforma del Estado en Brasil, véase Martins (1996).
- 9 Esto también se aplica a las cortes. Shihata (1995: 221) observa, por ejemplo, que “mientras que los códigos legales

- de un país pueden negar a las cortes un rol creativo y referirlas en la ausencia de texto y costumbre a fuentes tales como 'la ley natural' o 'los principios generales de la moralidad', es probablemente más útil conceder, como lo hace el código civil suizo, que en casos semejantes el juez decida con las reglas que él hubiera establecido si hubiera tenido que actuar como legislador". Para un análisis de los problemas inherentes a la reforma judicial en América Latina, véase Rowat, Malik y Dakolias (1995).
- 10 Tirole (1994: 4) cita como ejemplos la dificultad para evaluar el desempeño del Departamento de Estado norteamericano en "la promoción de la seguridad de largo alcance y el bienestar de los Estados Unidos", o del Departamento de Trabajo en "el impulso, la promoción, y el desarrollo del bienestar de los asalariados de los Estados Unidos".
 - 11 Éste es un ejemplo modificado de Roemer (1996: 24).
 - 12 Estas recomendaciones se originan en el Banco Mundial (Haggard, 1995).
 - 13 Habiendo sido informado de que tendré que esperar tres semanas por un nuevo pasaporte, no tengo ninguna duda de que habría llevado menos tiempo si hubiera más de una agencia emitiéndolos. Esta actividad aún hubiera seguido siendo una prerrogativa exclusiva del Estado, pero con alguna competencia entre agencias estatales.
 - 14 Aedo y Larranaga (1994: 3) observan que estos requerimientos administrativos han dificultado el progreso de la descentralización de los sistemas de distribución de servicios sociales en muchos países latinoamericanos.
 - 15 Para profundizar en este tema, véase el artículo de Prud'homme (1995) y los comentarios de McLure (1995) y Sewell (1995).
 - 16 En español en el original. Véase también Haggard (1995, pp. 41-42): "El control último sobre el gobierno debe provenir de formas de participación institucionalizadas. Ésta puede ser 'corporatista', tales como la participación de las ONGs en áreas en las que tienen experiencia práctica, o 'legislativa', tales como la adopción de formas de gobierno local en las que se maximiza la participación ciudadana".
 - 17 Esta sección se basa en Manin, Przeworski y Stokes (1996).
 - 18 Éstos son promedios para todas las democracias del mundo entre 1950 y 1990. Véase Cheibub y Przeworski (1996).
 - 19 Por ejemplo, en el pionero modelo de responsabilidad de Barro (1973) los ingresos privados deducidos los impuestos son mayores cuando son más altos los salarios pagados a los funcionarios gubernamentales: un alto salario para los políticos incrementa el costo de la pérdida del cargo; de ahí la efectividad del control electoral.
 - 20 Los hallazgos de Remmer (1993) son ominosos al respecto: en las veintidós elecciones en América Latina entre 1982 y 1990 disminuyó la porción del voto del partido en el gobierno. La declinación promedio fue 13,1 % y la constante de regresión en las condiciones económicas fue de alrededor de -21. Si la gente votó contra el partido gobernante sin darle importancia a lo que hizo, éste no tiene incentivos para hacer nada por ellos.
 - 21 Bresser Pereira (1992: 4) cuenta que él fue informado de que las reservas de Brasil estaban cercanas a cero sólo cuando se reunió con el Presidente Sarney después de haber aceptado el nombramiento en el Ministerio de Finanzas.
 - 22 Y la gente desea tener esa información: de acuerdo con el World Values Study, alrededor de 1990 el 89 por ciento de los ciudadanos argentinos, el 96 por ciento de los brasileños, el 84 por ciento de los chilenos, el 82 por ciento de los mexicanos y el 79 por ciento de los estadounidenses estuvieron de acuerdo en que "Nuestro gobierno debería ser mucho más abierto hacia el público" (Turner y Elordi, 1995: 478).
 - 23 Si los votantes no son sociotrópicos, entonces los gobiernos pueden manipular la agenda de modo tal de ser reelegidos a la vez que perjudican los intereses de las mayorías cambiantes (Ferejohn, 1986). Dewatripont y Roland demostraron en un contexto de reformas económicas que el gobierno puede conseguir en dos vueltas apoyo mayoritario para algo para lo que no logró apoyo en una sola vuelta, incluso si los votantes saben que el gobierno se propondrá la segunda vez. Su comentario desarma: "bajo la regla de la mayoría, se demuestra que es posible para el gobierno la obtención de un *voto* mayoritario para un esquema de reformas que intertemporalmente daña los intereses mayoritarios... Estos resultados sugieren que, en un contexto dinámico, las restricciones democráticas no deben ser sobreestimadas en tanto obstáculos contra las reformas económicas eficientistas" (1992: 703).

* N. del T.: En español del original.

Bibliografía

- AEDO, Cristian y LARRANAGA, Osvaldo (1994), *Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- ARNOLD, Douglas (1993), Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives, en DODD, Lawrence C. y OPPENHEIMER, Bruce I. (comps.), *Congress Reconsidered*, 3º ed., Washington D.C., CQ Press.
- BARON, David T. (1995), The economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches, en BANKS, Jeffrey S. y HANUSHEK, Eric A. (comps.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BARRO, Robert J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98.
- BARRO, Robert J. (1973), The Control of Politicians: An Economic Model, *Public Choice*, 14.
- BOBBIO, Norberto (1989), *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1992), Contra a corrente no Ministério da Fazenda, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19.
- BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. y TULLOCK, Gordon (comps.) (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.
- CALMFORS, Lars y HORN, Henrik (1985), Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of Real Wages, *The Scandinavian Journal of Economics*, 87.
- CHEIBUB, José Antonio y PRZEWORSKI, Adam (1996), Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes, Paper presented at the *Conference on Democracy and Accountability*, New York University, (april 26-28).
- CHEIBUB, José Antonio y PRZEWORSKI, Adam (1994), An Econometric Evaluation of the Impact of Government Spending on Economic Growth, *Working Paper N°7*, Chicago Center on Democracy, University of Chicago.
- COASE, R. H. (1960), The problem of Social Cost, *The Journal of Law and Economics*, 3.
- CUI, Zhiyuan (1992), Incomplete Markets and Constitutional Democracy, *Manuscript*, University of Chicago.
- CUKIERMAN, Alex (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge, MIT Press.
- DEWATRIPONT, M. y ROLAND, G. (1992), Economic Reform and Dynamic Political Constraints, *Review of Economic Studies*, 59.
- DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- DUNN, Delmer D. y UHR, John (1993), Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments, Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, D.C., (september 2-5).
- ELSTER, John (1995a), The Impact of Constitutions on Economic Performance, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, con comentarios de PRZEWORSKI, Adam y BARDHAN, Pranab.
- ELSTER, John (1995b), Ulysses Revisited, *Manuscript*, Columbia University.
- ELSTER, John (1979), *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FEREJOHN, John A. (1986), Incumbent performance and electoral control, *Public Choice*, 50.
- FINDLAY, Ronald (1990), The new political economy: Its explanatory power for the LDCs, *Economics and Politics*, 2.
- FIORINA, M. P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.
- GROVES, Theodore (1985), The impossibility of incentive-compatible efficient full cost allocation schemes, en YOUNG, Peyton (comp.), *Cost allocation: Methods, principles, applications*, Amsterdam, Elsevier.
- HABERMAS, Jürgen (1975), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press.
- HAGGARD, Stephan (1995), The Reform of the State in Latin America, Paper presentado en la *Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina*, Río de Janeiro, (12-13 de junio).
- HOLMSTROM, Bengt (1982), Moral hazard in teams, *Bell Journal of Economic*, 13.
- KEY Jr., V. O. (1966), *The Responsible Electorate*, New York, Vintage.

- KIEWIET, D. Roderick y MCCUBBINS, Matthew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- KYDLAND, Finn E. y PRHESCOTT, Edward C. (1977), Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, 85.
- LAFFONT, Jean-Jacques y TIROLE, Jean (1994), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- LAFFONT, Jean-Jacques y TIROLE, Jean (1988), The Dynamics of Incentive Contracts, *Econometrica*, 56.
- LIPPMANN, Walter (1956), *The Public Philosophy*, New York, Mentor Books.
- LOWI, Theodore J. (1979), *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York, W.W. Norton.
- MANIN, Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- MANIN, Bernard ; PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Susan (1996), Democracy and Accountability, Paper presentado en la *Conferencia sobre Democracia y Responsabilidad*, New York University, (26-28 de abril).
- MARTINS, Luciano (1996), Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visao geral, ENAP.
- MCCUBBINS, Matthew y SCHWARTZ, Thomas (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, 28.
- MILLER, Gary J. (1992), *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MOE, Terry M. (1990), Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics and Organization*, 6.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1991), Delegative Democracy?, East-South System Transformations, *Working Paper N° 21*, University of Chicago.
- PALDAM, Martin (1991), How Robust is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations Over Four Decades, en NORTHOP, Helmuth; LEWIS-BECK, Michael S. y LAFAY, Jean Dominique (comps.), *Economics and Politics: The Calculus of Support*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PASQUINO, Gianfranco (1994), Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective, *Working Paper N° 62*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- POSNER, Richard A. (1987), The Constitution as an Economic Document, *The George Washington Law Review*, 56.
- PRESIDENCY OF THE REPUBLIC (1995), Master Plan of Reform of the State Apparatus, Brasilia.
- PRUD'HOMME, Remy (1995), The Dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*, 10, con comentarios de McLURE Jr., Charles E. y SEWELL, David O.
- PZEWORSKI, Adam y LIMONGI, Fernando (1993), Political Regimes and Economic Growth, *Journal of Economic Perspectives*, 7.
- PZEWORSKI, Adam y STOKES, Susan C. (1996), Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Politicians?, Paper revisado y presentado en el *Encuentro Anual de la American Political Science Association*, Washington, D.C..
- RAM, Rati (1986), Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time- Series Data, *American Economic Review*, 76, con comentarios de CARR, Jack L. y BHANOJI RAO, V. V. (1989), *American Economic Review*, 70.
- REMMER, Karen (1993), The political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s, *American Political Science Review*, 85.
- ROEMER, John E. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- ROMAN, Jaime (1991), Estado y Administración, en TAGLE, Matias D. (comp.), *Los Desafíos del Estado en los Años 90*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.

- ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H. y DAKOLIAS, Maria (comps.) (1995), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper N° 280, Washington, D.C., The World Bank.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Brothers.
- SHIHATA, Ibrahim F. I. (1995), Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank, en ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H. y DAKOLIAS, Maria (comps.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper N° 280, Washington, D.C., The World Bank.
- SKIDELSKY, Robert (comp.) (1977), *The End of the Keynesian Era: Essays on the Disintegration of the Keynesian Political Economy*, New York, Holmes and Meier.
- SPILLER, Pablo T. (1995), Regulatory commitments and utilities' privatization: implications for future comparative research, en BANKS, Jeffrey S. y HANUSHEK, Eric A. (comps.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STIGLER, George (1975), *The Citizen and the State. Essays on Regulation*, Chicago, University of Chicago Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1994), *Whither Socialism?*, Cambridge, MIT Press.
- TIROLE, Jean (1994), The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers*, 46.
- TOLLISON, Robert D. (1995), Rent Seeking: A Survey, *Kyklos*, 35.
- TURNER, Frederick C. y ELORDI, Carlos A. (1995), Economic values and the role of government in Latin America, *International Social Science Journal*, 145.
- WEDER, Beatrice (1995), Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence, en ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H. y DAKOLIAS, Maria (comps.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper N° 280, Washington D.C., The World Bank.
- WOLF Jr., Charles (1979), A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis, *Journal of Law and Economics*, 22.
- WORLD BANK (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington D.C., The World Bank.

El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*

THEDA SKOCPOL

En la última década ha tenido lugar un súbito aumento del interés por el “Estado” en las ciencias sociales comparativas. Ya sea como objeto de investigación o como algo a lo que se recurre para explicar consecuencias de interés, el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias técnicas procedentes de todas las disciplinas importantes. La gama de los temas estudiados ha sido muy amplia. Investigadores de América Latina, África y Asia han examinado el papel de los Estados en la configuración del desarrollo económico nacional y la negociación con las grandes compañías multinacionales¹. Los estudiosos interesados en las democracias industriales avanzadas de Europa, Norteamérica y Japón han ahondado en la participación de los Estados en el desarrollo de programas sociales y en la resolución de los problemas económicos nacionales e internacionales². Los investigadores de historia comparativa han examinado la formación de los Estados nacionales, la desintegración y reconstrucción de los Estados en las revoluciones sociales, y la influencia de los Estados en la formación de las clases, las relaciones étnicas, los derechos de la mujer y las formas de protesta social³. Los estudiosos de la historia económica y de la economía política han teorizado sobre los Estados como creadores de los derechos de propiedad y como reguladores y distorsionadores de los mercados⁴. Y los antropólogos culturales han estudiado los significados y las actividades especiales de los “Estados” en marcos no occidentales⁵.

Estos estudios diversos no han estado vinculados por ningún programa de investigación o teoría general explícitamente compartida. Sin embargo, en este ensayo argumentaré que en muchos de ellos se ha registrado una convergencia implícita de las estrategias de análisis y los razonamientos complementarios. La mejor forma de alcanzar ese objetivo es explorar los problemas abordados en una serie de estudios comparativos e históricos que han considerado a los Estados como factores importantes y han profundizado en la forma en que los Estados influyen en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales. No obstante, en primer lugar es conveniente subrayar la reorientación paradigmática implícita en la frase “El Estado regresa al primer plano”⁶.

De las teorías centradas en la sociedad al renovado interés por los Estados

No puede negarse que se está operando un notable cambio intelectual, porque no hace mucho las teorías y los programas de investigación dominantes de las ciencias sociales rara vez hablaban de los Estados. Esto era cierto incluso -o quizás debamos decir especialmente- cuando estaban en juego la política y la elaboración de la política pública. Pese a algunas excepciones importantes, las formas de explicar la política y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad eran características sobre todo de las perspectivas pluralistas y estructural-funcionalistas predominantes en la ciencia política y la sociología de Estados Unidos en las décadas del 50 y del 60⁷. En estas perspectivas, el Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-funcionalistas de principios constitucionales de ámbito nacional. Los conceptos alternativos eran juzgados más compatibles con las investigaciones científicas generalizadoras⁸. El “gobierno” era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. La investigación se encontraba en las “aportaciones” de las sociedades al gobierno y en los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales. El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente y, en la investigación comparativa, las variaciones en las organizaciones gubernamentales se juzgaban menos significativas que las “funciones” generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades.

Como ocurre con frecuencia en la vida intelectual, los paradigmas pluralistas y estructural-funcionalistas fomentaron investigaciones que llevaron a nuevas preocupaciones por fenómenos a los cuales en un principio habían restado importancia conceptualmente. Cuando los pluralistas se centaban en los factores determinantes de decisiones concretas de política pública, comprobaban a menudo que los dirigentes gubernamentales tomaban iniciativas que iban mucho más allá de las demandas de los grupos sociales o los electorados o comprobaban que los organismos gubernamentales asumían el papel principal en la adaptación de decisiones políticas concretas. Dentro de las premisas teóricas pluralistas, sólo había un reducido número de fórmulas para conciliar esas conclusiones⁹. En los clásicos pluralistas de la política de *New Haven*, las enérgicas iniciativas personales del alcalde Richard Lee en pro de la renovación urbana fueron ampliamente documentadas, pero no fundamentadas en ningún análisis global, centrado en el Estado sobre las posibilidades de que ciertas categorías de alcaldes utilizaran de una forma nueva los fondos federales¹⁰. En obras importantes sobre la “política burocrática”, como *Essence of decision*, de Graham Allison (1971) y *Bureaucratic politics and foreign policy*, de Morton Halperin (1971), los organismos oficiales eran tratados individualmente, como si fuesen puros análogos de los grupos sociales de interés enfrentados del pluralismo clásico. La estructura y las actividades del Estado norteamericano en su conjunto desaparecían de la vista y del análisis en este enfoque¹¹.

Al igual que en el caso de los pluralistas, aunque sobre un entramado más amplio, cuando los investigadores estructural-funcionalistas del desarrollo político comparativo se aprestaban a “aplicar” sus grandes teorías a la historia de Europa occidental o a grupos concretos de organizaciones políticas no occidentales, descubrían a menudo que los modelos y secuencias his-

tóricas no encajaban bien con los postulados por los conceptos y supuestos originales. Al final, el “desarrollo político” (que resultaba ser una idea excesivamente evolucionista) tenía que ver más con las luchas concretas internacionales y nacionales por la construcción del Estado que con ninguna lógica intrínseca de la “diferenciación” socioeconómica. Sumamente reveladores a este respecto fueron los estudios de orientación histórica fomentados o patrocinados por el Committee on Comparative Politics del Social Science Research Council hacia el final de su existencia (1954-1972)¹². En no pocos sentidos, las ideas y descubrimientos sobre los Estados a los que vamos a pasar aquí revista nacieron de reacciones provocadas por esos menfrentamientos de las grandes teorías del Committee con los datos de los estudios de casos concretos y las historias comparativas.

También, específicamente entre los estudiosos más jóvenes, hay nuevas ideas y conclusiones que provienen de una genealogía teórica alternativa. A partir de mediados de la década del 60 los “neomarxistas” críticos iniciaron una serie de vivos debates sobre el “Estado capitalista”. Hay ya una bibliografía conceptualmente ramificada y empíricamente amplia que se ocupa en especial del papel de los Estados en la transición del feudalismo al capitalismo, de las intervenciones socioeconómicas de los Estados en las democracias capitalistas industriales avanzadas y de la naturaleza y el papel de los Estados en los países dependientes dentro de la economía-mundo capitalista¹³. Los neomarxistas han debatido, sobre todo, interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por el Estado capitalista. Para algunos, el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases.

De estos debates neomarxistas han surgido conceptos y cuestiones valiosos, y muchos de los estudios comparativos e históricos que vamos a analizar aquí se han inspirado en ellos para definir problemas e hipótesis investigables. Sin embargo, a nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción¹⁴. Y así, muchas formas posibles de acción estatal autónoma se descartan por definición. Por otra parte, los teóricos neomarxistas también han tratado de generalizar con excesiva frecuencia -a menudo de forma sumamente abstracta- las características o funciones que comparten todos los Estados dentro de un modo de producción, una fase de acumulación capitalista o una posición en el sistema capitalista mundial. Esto hace difícil asignar una importancia casual a las variaciones en las estructuras y actividades de los Estados de una nación a otra y en breves períodos de tiempo, con lo que se reduce la utilidad de algunos esquemas neomarxistas para la investigación comparativa¹⁵.

Hasta el momento el análisis se ha referido principalmente a paradigmas de la ciencia social norteamericana de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, la resistencia de pluralistas y estructural-funcionalistas a hablar de los Estados y la falta de disposición incluso de los neomarxistas críticos a admitir una auténtica autonomía de los Estados tienen resonancias de tendencias presentes desde el principio en las ciencias sociales modernas. Estas ciencias nacieron con las revoluciones industrial y democrática de Europa occidental en los siglos XVIII y XIX y resulta del todo compatible que los teóricos fundadores situaron el lugar

exacto de la dinámica de la sociedad y el bien social no en los Estados monárquicos y aristocráticos, anticuados y superados, sino en la sociedad civil, entendida de modo diverso como “el mercado”, “la división industrial del trabajo” o las “relaciones de clase”. Teóricos fundadores tan opuestos políticamente como Herbert Spencer y Karl Marx (a quienes ahora, en una circunstancia no del todo inadecuada, sólo separa un camino en el cementerio de Highgate, Londres) coincidían en que el capitalismo industrial estaba venciendo al militarismo y las rivalidades territoriales de los Estados. Para estos dos teóricos, la realidad socioeconómica de la Gran Bretaña del siglo XIX presagiaba el futuro de todos los países y del mundo en su conjunto.

Mientras la historia mundial avanzaba -a través de sangrientas guerras mundiales, conquistas coloniales, revoluciones de formación de Estados y movimientos nacionalistas anticoloniales- desde la Pax Británica del siglo XIX hasta la Pax Americana del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las ciencias sociales occidentales se las arreglaban para mantener su vista apartada en gran medida del fundamental papel explicativo de los Estados como potentes y autónomos actores organizativos¹⁶. No se trataba de que se ignorasen fenómenos como el autoritarismo y el totalitarismo político, sino que las explicaciones teóricas preferidas se expresaban en términos de retraso económico o de la desafortunada persistencia de “valores tradicionales” no occidentales. Cuando la capitalista y liberal Gran Bretaña y después la capitalista y liberal Norteamérica, pudieron ser consideradas plausiblemente como las “sociedades punteras” incuestionables, las ciencias sociales occidentales pudieron realizar la hazaña de minimizar el papel explicativo de los Estados en sus principales paradigmas teóricos, ya que estos paradigmas se cimentaban en la comprensión de la modernización, sus causas y su dirección. Y en Gran Bretaña y Norteamérica, los países “más modernos”, el cambio económico parecía espontáneo y progresivo y las decisiones de los órganos legislativos parecían ser la base de la política.

A medida que transcurría el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, varios cambios hicieron perder credibilidad a las concepciones del cambio social y la política centrada en la sociedad. Como consecuencia de la “revolución keynesiana” de las décadas del 30 a la del 50, la gestión macroeconómica nacional se convirtió en la norma y el gasto público con fines sociales creció rápidamente en todas las democracias capitalistas industriales avanzadas, incluido Estados Unidos. El desmantelamiento de los imperios coloniales dio lugar a decenas de “nuevas naciones”, que no tardaron en poner de manifiesto que no se limitarían a recapitular los modelos democráticos liberales de Occidente en su organización política o sus opciones políticas concretas. Por último, aunque quizás sea lo más importante, tanto Gran Bretaña como Estados Unidos comenzaron a sufrir, a mediados de la década del 70, fuertes y claras presiones en un mundo de competencia económica internacional más intensa e incierta. Probablemente no sorprenda el hecho de que, en esta coyuntura, volviera a ponerse de moda hablar de los Estados como factores y como estructuras institucionales configuradoras de la sociedad.

Los científicos sociales están dispuestos ahora a ofrecer explicaciones centradas en el Estado, no sólo respecto de los países totalitarios y de industrialización tardía, sino también de Gran Bretaña y Estados Unidos. Oportunamente, algunos razonamientos recientes subrayan las formas en que las estructuras del Estado van configurando de modo característico el desarro-

llo económico y las políticas económicas internacionales en Gran Bretaña y Norteamérica y analizan, además, cómo podrían estos Estados obstaculizar o facilitar los respectivos intentos de regeneración de la industria nacional en curso¹⁷. En resumen, ahora que los debates sobre amplios sectores públicos han adquirido un gran protagonismo en todas las democracias capitalistas, y que Gran Bretaña y Estados Unidos se parecen mucho más a Estados-sociedades concretos en un mundo incierto, comparativo e independiente, compuesto por numerosas entidades de esa índole, parece que está en curso un giro paradigmático en las ciencias sociales macroscópicas, giro que implica un replanteamiento profundo del papel de los Estados en relación con las economías y las sociedades.

¿Renacimiento de una perspectiva europea continental?

En el siglo XIX, los teóricos sociales, orientados hacia las realidades de la política y el cambio social en el continente europeo, se negaron a aceptar (incluso después de que la industrialización estuviese en plena marcha) la minimización de la importancia del Estado, característica de los que colocaban a Gran Bretaña en el centro de sus reflexiones. Aun valorando positivamente los ideales liberales, los estudiosos continentales de la vida social, especialmente los alemanes, insistieron en la realidad institucional del Estado y en su influencia permanente sobre y dentro de la sociedad civil. Ahora que los científicos sociales comparativos subrayan de nuevo la importancia de los Estados, quizás no sea sorprendente que muchos investigadores vuelvan a confiar -desde luego, con diversas modificaciones y ampliaciones- en la interpretación básica del "Estado" transmitida a los estudiosos contemporáneos a través de las obras muy difundidas de intelectuales alemanes tan importantes como Max Weber y Otto Hintze.

Max Weber mantenía que los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos habitan¹⁸. Las organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo de todo Estado. Estas organizaciones tienen estructuras variables en los distintos países, y pueden enmarcarse en algún tipo de sistema constitucional respectivo de gobierno parlamentario y contienda electoral por los puntos ejecutivos y legislativos clave. No obstante, como señala atinadamente Alfred Stepan (1978: 12) en una formulación que capta la causticidad de la perspectiva weberiana.

Los Estados deben ser considerados como algo más que "gobiernos". Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil.

Ciertamente, en esta perspectiva el Estado no lo es todo; también otras organizaciones y agentes modelan las relaciones sociales y la política, y el análisis debe estudiar a fondo la estructura y las actividades del Estado en relación con ellos. Pero esta concepción weberiana del Estado exige que veamos en él mucho más que un simple foro en el que los grupos sociales formulan demandas y emprenden luchas políticas o concluyen acuerdos.

Es más: como demostraba la obra de Otto Hintze, pensar en los Estados como organizaciones que controlan territorios nos hace olvidar las características esenciales comunes a todos los sistemas políticos para considerar las diversas formas en que las estructuras y acciones del Estado están condicionadas por contextos transnacionales históricamente cambiantes. Estos contextos influyen en los distintos Estados a través de las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal, a través de la comunicación internacional de ideales y modelos de política pública y a través de las pautas económicas mundiales de comercio, división de las actividades productivas, flujos de inversión y finanzas internacionales. Los Estados se sitúan necesariamente en la intersección entre los órdenes sociopolíticos nacionales para sobrevivir y avanzar en relación con otros Estados. El Estado moderno tal como lo conocemos, y tal como fue conceptualizado por Weber y Hintze, ha sido siempre, desde su nacimiento en la historia de Europa, parte de un sistema de Estados competitivos e interrelacionados.

Aunque podemos estar presenciando una reformulación de los intereses de la ciencia social significativamente inspirada en la interpretación weberiano-hintzeana del Estado, la verdadera labor de reorientación teórica sólo está en sus comienzos. Es comprensible que esta labor esté plagada de dificultades, porque se está intentando considerar e investigar las repercusiones de los Estados en un contexto de tendencias teóricas profundamente arraigadas que se obstinan en centrarse en la sociedad. Las recientes tentativas de los neomarxistas y de los que podrían llamar neopluralistas por teorizar en términos muy generales sobre “la autonomía del Estado” no han ofrecido conceptos ni hipótesis explicativas lo bastante ricos como para incluir los argumentos y descubrimientos de diversos estudios históricos comparativos¹⁹.

Sin embargo, en lugar de extendernos sobre los defectos de estas teorías generales, dedicaremos el resto de este ensayo a analizar lo que algunos estudios históricos y comparativos seleccionados tienen que decirnos acerca de los Estados o contextos sociales y transnacionales. Dos tendencias del conocimiento actual, un tanto distintas pero igualmente importantes, reclaman nuestra atención. En primer lugar, examinaremos los argumentos sobre la “autonomía del Estado” y sobre las capacidades de los Estados en cuanto actores que tratan de alcanzar objetivos en materia de políticas concretas. A continuación estudiaremos los argumentos sobre la influencia de los Estados en el contenido y funcionamiento de la política. La intención global de este ejercicio no es proponer una nueva teoría general del Estado o de los Estados y las estructuras sociales, empresa que tal vez no sea conveniente, al menos por el momento, y que en cualquier caso no sería factible en el espacio de un solo ensayo. En cambio, confío en presentar e ilustrar un marco de referencia conceptual, junto con algunas hipótesis y cuestiones a medio plazo que podrían inspirar a la investigación futura sobre los Estados y las estructuras sociales a través de diversos problemas locales y zonas geoculturales del mundo.

Autonomía y capacidad de los Estados

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por “autonomía del Estado”. A menos que tenga lugar esa formulación de objeti-

vos independiente, apenas se plantea la necesidad de hablar de los Estados como actores importantes. Si se profundiza en la cuestión, se puede continuar con el análisis de las “capacidades” de los Estados para alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes. ¿Cuáles son los factores determinantes de la autonomía y de las capacidades del Estado? He aquí una muestra de los argumentos de una serie de estudios recientes que abordan estas cuestiones.

Los Estados como actores

Se han empleado varias líneas de razonamiento, individualmente o en combinación, para explicar por qué y cómo los Estados formulan y persiguen sus objetivos. La articulación de los Estados en estructuras transnacionales y corrientes internacionales de comunicación pueden mover a los altos funcionarios estatales a seguir estrategias de transformación, incluso ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas sociales políticamente importantes. De modo similar, la necesidad fundamental para los Estados de mantener el control y el orden puede propiciar reformas por iniciativa estatal (así como la simple represión). En cuanto a quién tiene más probabilidades de actuar en esas circunstancias, parece que serán los colectivos de funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista organizativo, en especial los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas y características estrategias estatales en épocas de crisis. Asimismo, los colectivos de funcionarios pueden desarrollar de formas características las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados.

Las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplazar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, considerado desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado. En las explicaciones de Alfred Stepan y Ellen Kay Trimberger de lo que podemos considerar casos extremos de acción estatal autónoma -situaciones históricas en las cuales las élites estratégicas utilizan la fuerza militar para hacerse con el control de todo un Estado nacional y después emplean medios burocráticos para imponer desde arriba cambios reformistas o revolucionarios- aparecen de forma especialmente clara, distintas combinaciones de factores de esta índole.

En su libro *State and society: Peru in comparative perspective*, Stepan (1978: cap. 3 y 4) investiga los intentos de las élites estatales de América Latina de instaurar regímenes corporativos “incluyentes” o “excluyentes”²⁰. Un elemento clave de la explicación que da Stepan de esos episodios es la formación de un cuadro estratégicamente localizado de funcionarios que gozan de una fuerza organizativa interna y en las organizaciones estatales existentes, y que goza, asimismo, de una idea unitaria de carácter ideológico sobre la posibilidad y conveniencia de utilizar la intervención del Estado para asegurar el orden político y promover el desarrollo económico nacional. En el caso del golpe corporativo “excluyente” de Brasil en 1964 y del golpe corporativo “incluyente” de Perú en 1968, Stepan subraya la socializa-

ción previa de lo que denomina “nuevos profesionales militares”. Se trataba de oficiales militares de carrera que habían pasado juntos por escuelas de formación en las que además de otros conocimientos militares más tradicionales, habían aprendido técnicas e ideas sobre planificación económica nacional y contrarrevolución. Posteriormente, estos nuevos profesionales militares instauraron regímenes corporativos para responder a supuestas crisis del orden político y del desarrollo económico nacional. Los profesionales militares utilizaron el poder del Estado para conjurar o desviar amenazas contra el orden nacional procedentes de clases y grupos no dominantes. También emplearon el poder del Estado para implantar reformas socioeconómicas o planes para fomentar la industrialización nacional, algo que consideraban un requisito fundamental para mejorar su posición internacional en el mundo moderno.

En su obra *Revolution from above*, Ellen Kay Trimberger (1978) se centra en una serie de casos históricos la restauración Meiji en Japón, la revolución de Atatürk en Turquía, la revolución de Nasser en Egipto y el golpe de Estado en Perú en 1968 en los cuales burócratas dinámicamente autónomos, entre los que figuraban oficiales militares tomaron el poder del Estado y lo reorganizaron. A continuación, utilizaron el Estado para destruir una clase dominante, una aristocracia de la economía nacional. Al igual que Stepan, Trimberger subraya la formación, a través de la socialización y los intereses profesionales anteriores, de una élite coherente de funcionarios dotada de una orientación ideológica estatista y nacionalista. Trimberger coincide también con Stepan en la importancia dada a la preocupación de la élite por reprimir cualquier posible agitación desde abajo. Sin embargo, tal vez porque en realidad expone una versión más transformadora de la acción autónoma del Estado para reorganizar la sociedad, Trimberger insiste más que Stepan en el papel de las amenazas exteriores contra la autonomía nacional como factor que precipita la “revolución desde arriba”. Y desde una variable estructural que Stepan había pasado por alto: la relación de la élite del Estado con las clases económicas dominantes. Trimberger señala: “Se puede decir que un aparato estatal burocrático o un sector de éste es relativamente autónomo cuando las personas que ocupan puestos elevados de carácter civil y/o militar cumplen dos condiciones: 1) no son reclutadas en las clases terratenientes, comerciales o industriales dominantes; y 2) no establecen vínculos personales y económicos estrechos con esas clases después de su acceso a los altos cargos” (Trimberger, Ellen Kay, 1978:4). Trimberger examina también la relación de la élite del Estado con las clases económicas dominantes con el fin de predecir la amplitud de los cambios socioeconómicos que puede intentar un Estado en respuesta a “una situación de crisis, cuando el orden social, político y económico vigente está amenazado por fuerzas externas y por la agitación desde abajo” (Trimberger, Ellen Kay, 1978:5). Cuando las élites burocráticas mantienen sus vínculos con las clases dominantes, pueden tener lugar reformas autoritarias por iniciativa estatal, como, por ejemplo, en Prusia de 1806 a 1814, en Rusia en la década de 1860 y en Brasil después de 1964. Pero los cambios estructurales más radicales que Trimberger califica de “revolución desde arriba”, incluida la expropiación real de una clase dominante, sólo se producen en situaciones de crisis cuando las élites burocráticas del Estado están libres de vínculos o alianzas con las clases dominantes²¹. Como se habrá advertido, Trimberger ha dotado al concepto neomarxista de autonomía relativa del Estado de un nuevo poder analítico como instrumento para predecir las posibles consecuencias sociopolíticas de diversas configuraciones sociales e históricas del Estado y del poder de clase²².

La autonomía del Estado en los sistemas políticos constitucionales

Stepan y Trimberger se ocupan en términos algo distintos, aunque coincidentes en partes, de casos extraordinarios de autonomía del Estado, casos en los cuales funcionarios que gobiernan de forma no constitucional tratan de utilizar el Estado en su conjunto para dirigir y reestructurar la sociedad y la política. Mientras tanto, otros estudiosos han abordado casos más limitados de autonomía del Estado en la historia de la elaboración de la política pública en sistemas políticos constitucionales, democráticos y liberales como Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos²³. De forma diferente, también tiene cabida en estos análisis los mismos factores analíticos esenciales: las orientaciones internacionales de los Estados, sus funciones de mantenimiento del orden interno y las posibilidades organizativas de que los colectivos de funcionarios formulen y persigan una política propia.

Hugh Heclo (1984) ofrece en *Modern social politics in Britain and Sweden* un complejo relato histórico comparativo del desarrollo a largo plazo del seguro de desempleo y de la política de asistencia a la tercera edad de esas dos naciones. Sin que se presente explícitamente como tal, el libro de Heclo trata de las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política social. Pero las acciones autónomas del Estado que Heclo destaca no son en su totalidad actos de coerción o dominación sino, por el contrario, actividades intelectuales de unos administradores civiles dedicados a diagnosticar los problemas de la sociedad y a idear políticas alternativas para resolverlos. Como dice Heclo:

Los gobiernos no sólo “pueden” (o cualquiera que sea la forma verbal de ese enfoque); también resuelven. La formación de una política es una forma de resolución colectiva en nombre de la sociedad, e implica decidir y conocer. El proceso de elaboración de las políticas de pensiones, desempleo y jubilación va más allá de decidir qué “deseos” hay que satisfacer; para incluir los problemas de saber quién podría desear algo, qué se desea, qué debería desearse y cómo convertir incluso el acuerdo general más asequible en una acción colectiva concreta. Este proceso es político no porque toda política sea un derivado del poder y del conflicto, sino porque algunos hombres se han comprometido a actuar en nombre de otros (Heclo, 1984:305).

Según la historia comparativa de Heclo, los gestores de la administración pública de Gran Bretaña y Suecia han efectuado, de forma constante, aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés. Las condiciones socioeconómicas y especialmente, las crisis, sólo han propiciado demandas esporádicas de los partidos y de los grupos de interés, afirma Heclo. Han sido los funcionarios, recurriendo a “los recursos administrativos de la información, el análisis y la competencia profesional”, quienes han concebido los términos de la elaboración de nuevas políticas como “correctivos no tanto de las situaciones sociales en cuanto tales como de los fallos apreciados en la política anterior” en función de “la propia concepción de la burocracia gubernamental de lo que se venía haciendo” (Heclo, 1984:303-305-306). Los datos de Heclo revelan también que la autonomía de la burocracia para configurar la política social ha sido mayor en Suecia que en Gran Bretaña, ya que el Estado burocrático centralizado y premoderno de Suecia estaba, desde el comienzo de la industrialización y antes de la liberalización y la democratización plenas de la

política nacional, en condiciones de tomar la iniciativa en el diagnóstico de los problemas sociales y en la propuesta de soluciones universales para resolverlos.

Hecho dice mucho menos de lo que le resultaría posible acerca de las influencias que determinan el momento y el contenido de las iniciativas estatales características, aunque ofrece datos acerca de la sensibilidad de los funcionarios civiles hacia los requisitos del mantenimiento del orden ante los desajustes ocasionados por el desempleo industrial. También señala la permanente conciencia, por parte de los funcionarios, de los precedentes y modelos extranjeros de política social. Sobre todo, Hecho demuestra que los colectivos de funcionarios administrativos pueden tener una amplia influencia, tanto directa como indirecta, sobre el contenido y el desarrollo de importantes políticas oficiales. Su obra sugiere cómo localizar y analizar las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política, incluso dentro de sistemas políticos constitucionales dirigidos nominalmente por órganos legislativos y partidos electorales.

En esta línea, merece la pena examinar brevemente dos obras que defienden las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política incluso en Estados Unidos, sistemas políticos en el cual, según prácticamente todos los estudiosos, la base estructural para dicha autonomía es menor que en cualquier otro régimen capitalista liberal moderno. Estados Unidos no heredó un Estado burocrático centralizado de la época preindustrial y predemocrática. Por otra parte, la dispersión de la autoridad debido al sistema federal, la división de la soberanía entre los distintos brazos del gobierno nacional y la estrecha simbiosis entre sectores de la administración federal y los comités del Congreso contribuyen a hacer que el poder del Estado norteamericano en el siglo XIX esté fragmentado, disperso e influido en todas partes por intereses sociales organizados. Además, el gobierno nacional carece de posibles puntos de apoyo de un poder estatal fuerte tales como una administración pública profesional, consciente de sus estatutos y con acceso previsible a puestos ejecutivos clave: organismos de planificación dotados de autoridad; un control ejecutivo directivo sobre un banco central nacional y propiedad pública de sectores estratégicos de la economía. Habida cuenta de estas características del gobierno de Estados Unidos, el concepto de autonomía del Estado no ha sido empleado con frecuencia por los estudiosos para explicar los acontecimientos políticos norteamericanos.

No obstante, Stepan Krasner (1978a), en su obra *Defending the national interest*; sí utiliza este concepto para explicar la continuidad que se aprecia durante el siglo XX en la formulación de la política exterior de Estados Unidos sobre cuestiones relacionadas con inversiones internacionales en la producción y comercialización de materias primas. Una ingeniosa táctica heurística respalda la selección por Krasner de este “ámbito de estudio” para la investigación histórica sistemática: es un ámbito situado en la intersección de los intereses estatales propiamente geopolíticos y los intereses económicos de (a menudo) poderosas empresas privadas. Así, Krasner puede preguntarse si el tira y afloja a corto plazo de los intereses comerciales configura la definición del “interés nacional” de Estados Unidos con respecto a la producción de materias primas en el extranjero o si se registra una presencia constante de un interés autónomo del Estado. Krasner encuentra el segundo modelo y lo atribuye a actores situados en una posición especial dentro del gobierno de Estados Unidos, por lo demás débil, fragmentado e influido socialmente.

En lo que se refiere a la política exterior de Estados Unidos, los actores estatales fundamentalmente son el presidente y el secretario de Estado, y las institu-

ciones más importantes son la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Lo que distingue a estos papeles y organismos es su alto grado de aislamiento de presiones sociales concretas y una serie de obligaciones formales e informales que los encargan de favorecer los intereses generales de la nación (Krasner, 1978a: 11).

Lamentablemente, Krasner no se extiende sobre el concepto de partes “aisladas” del Estado. En particular, no nos dice si las diversas características organizativas de los organismos estatales contribuyen a aumentar o a disminuir el aislamiento. Por el contrario, Krasner subraya fundamentalmente hasta qué punto distintos sectores del ejecutivo federal están sometidos a influencias del Congreso²⁴. Además, no puede disipar plenamente la sospecha de que la presidencia y el departamento de Estado pueden ser simplemente objeto de influencias comerciales basadas en las clases y no en los intereses²⁵. No obstante, Krasner muestra que las políticas públicas sobre materias primas han tendido a discrepar más de las poderosas exigencias empresariales precisamente cuando han estado en juego cuestiones claramente geopolíticas de intervención militar en el extranjero y amplias concepciones ideológicas relativas a la hegemonía mundial de Estados Unidos. Así, pues, el estudio de Krasner sugiere que se producen aportaciones claramente estatales a la formulación de la política de Estados Unidos exactamente en aquellos casos y terrenos en los que una perspectiva weberiano-hintzeana insistiría en que deben producirse, con independencia de lo desfavorable que sea el potencial gubernamental global para emprender acciones estatales autónomas. Como dijo en una ocasión J.P. Nettl (1968: 563-564), “con independencia de lo que el Estado sea o no sea internamente (...) ha habido pocos desafíos a su soberanía y a su autonomía en “asuntos exteriores”.

Mi obra en colaboración con Kenneth Finegold sobre los orígenes de la política agrícola del *New Deal* sugiere también que dentro de un “Estado débil” pueden producirse aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política interior. Estas aportaciones estatales autónomas tienen lugar en áreas de actuación política concretas y en momentos históricos determinados, aunque en general no sean discernibles en todas las áreas de actuación y contribuyan involuntariamente a crear fuerzas políticas que más tarde impondrán severas limitaciones a nuevas acciones estatales autónomas²⁶. Finegold y yo mantenemos que, en el período que siguió a la Primera Guerra Mundial, el departamento de Agricultura de Estados Unidos era “una isla de fortaleza del Estado en un océano de debilidad” (Skocpol y Finegold, 1982: 271) y atribuimos la formulación de las intervenciones agrícolas del *New Deal* -políticas que respondían a una “crisis agraria” antigua, aunque no simplemente de la manera exigida por los poderosos grupos de interés agrícola- a los recursos excepcionales de capacidad administrativa, planificación pública previa y experiencia gubernamental práctica a disposición de los expertos agrícolas federales en los albores del *New Deal*. Nuestro razonamiento se parece a las conclusiones de Hugh Hecló sobre los funcionarios civiles innovadores de Gran Bretaña y Suecia. En esencia, hallamos que una parte del gobierno nacional de Estados Unidos en los comienzos del siglo XX permitió que la capacidad profesional de los funcionarios actuase en una esfera política restringida de forma semejante a como actuó en Suecia o en Gran Bretaña entre 1900 y 1920.

Pero, además, rastreamos la suerte política que corrieron las intervenciones administrativas del *New Deal* en la agricultura. Mostramos que, en el contexto global de la estructura estatal estadounidense, esta intervención inicialmente autónoma del Estado sirvió para fortalecer inadvertidamente a un grupo de presión concreto, la American Farm Federation, a la que propor-

cionó los incrementos decisivos de peso electoral y administrativo que necesitaba para “ganarse” una influencia predominante en la política agrícola federal posterior a 1936. Los intentos subsiguientes de planificación estatal, en especial los que implicaban la redistribución del poder económico, racial o de clase, fueron limitados y anulados después por los intereses agrícolas y comerciales establecidos, capitaneados por el Farm Bureau.

En resumen, la “autonomía del Estado” no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno. Puede aparecer y desaparecer. Esto es cierto no sólo debido a que las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas *posibilidades estructurales* de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno. Por consiguiente, aunque la investigación internacional comparativa puede indicar en términos generales si un sistema de gobierno tiene tendencia “más fuertes” o “más débiles” a la acción estatal autónoma, el potencial de este concepto sólo puede apreciarse en su integridad en estudios verdaderamente históricos y sensibles a las variaciones estructurales y a los cambios coyunturales que se operan dentro de sistemas políticos determinados.

¿Son “racionales” las acciones del Estado?

Debemos hacer otra serie de comentarios sobre la racionalidad de las acciones autónomas del Estado. A menudo se considera que esas acciones son más capaces de velar por los “intereses de clase capitalistas” o por los “intereses generales de la sociedad” o por el “interés nacional” que las decisiones gubernamentales fuertemente influidas por el tira y afloja de las exigencias de grupos de interés, bloques de votantes o empresas mercantiles concretas²⁷. En estas perspectivas, se considera que los funcionarios estatales son especialmente capaces de formular estrategias globales y a largo plazo que trascienden las exigencias parciales y estrechas de miras de los capitalistas guiados por el afán de lucro o de grupos sociales que sólo se preocupan de sus propios intereses. Pero los estudiosos que ven con escepticismo el concepto de autonomía del Estado responden a menudo que los argumentos autolegitimadores de los funcionarios del Estado, sus afirmaciones de que conocen y representan los intereses “generales” o “nacionales”, no deben tomarse al pie de la letra. Los funcionarios del Estado no tienen más derecho que otros a reivindicar un conocimiento suficiente de los problemas sociales o de sus soluciones, afirman los escépticos. Además, sus símbolos legitimadores pueden enmascarar simplemente políticas formadas para favorecer intereses o fracciones de clases particulares.

Ciertamente, esas dudas sobre la racionalidad superior de las acciones del Estado merecen una atención respetuosa; sin embargo, no tenemos que descartar totalmente la posibilidad de que las acciones estatales parcial o totalmente autónomas puedan ser capaces de abordar los problemas e incluso de encontrar “soluciones” que estén fuera del alcance de los actores sociales y de los sectores del gobierno estrechamente constreñidos por ellos. En parte, la materialización de esas posibilidades dependerá de la disponibilidad y (lo cual resulta incluso más problemático) del empleo adecuado de ideas correctas sobre lo que el Estado puede y debe hacer

para abordar los problemas sociales; en parte, dependerá de la coincidencia o de la falta de coincidencia entre el margen de autoridad de la organización estatal autónoma y la escala y la profundidad de la acción adecuada para hacer frente a un tipo determinado de problema. Por ejemplo no es probable que los organismos estatales que sólo tengan autoridad sobre regiones o tipos de transporte concretos logren planificar sistemas coordinados de transporte nacional, con independencia del grado de información y de capacidad para la acción oficial autónoma que puedan poseer esos organismos. En resumidas cuentas, las iniciativas autónomas pueden ser estúpidas o estar mal dirigidas, y las iniciativas autónomas pueden ser fragmentadas, parciales y contradictorias. Sin embargo, y a pesar de todas estas posibilidades, las acciones del Estado pueden ser coherentes y apropiadas a veces.

No obstante, con independencia de lo apropiado (para hacer frente a un determinado tipo de crisis o problema) que pueda ser la actividad autónoma del Estado, nunca puede ser realmente “desinteresada” en ningún sentido significativo. Esto es cierto no sólo porque todas las acciones del Estado benefician necesariamente a algunos intereses sociales y perjudican a otros (aun cuando los beneficiarios sociales no hayan trabajado en pro de las acciones del Estado ni las hayan provocado). Es más, las acciones autónomas estatales adoptarán normalmente formas que traten de reforzar la autoridad, la longevidad política y el control social de las organizaciones del Estado cuyos responsables generaron las políticas o ideas de actuación políticas pertinentes. Podemos plantear la hipótesis de que una característica (oculta o manifiesta) de todas las acciones autónomas del Estado será el fortalecimiento de las prerrogativas de los colectivos de funcionarios del Estado. Que de ello se deriven o no políticas racionales pueden depender de cómo se defina el término “racional” y puede ser incluso accidental en gran medida. La cuestión es que se producirán políticas distintas de las que piden los actores sociales. La tarea de investigación primordial para los interesados en la autonomía del Estado es, sin duda, el estudio en profundidad de por qué, cuándo y cómo los Estados forjan esas políticas características. Posteriormente, será posible preguntarse por su racionalidad para resolver los problemas a los que hacen frente, y podremos examinar esta cuestión sin formular supuestos idealistas sobre la omnisciencia o el desinterés de los Estados.

¿Pueden los Estados alcanzar sus objetivos?

Algunos estudiosos de la historia comparativa no sólo han investigado los puntos en que se apoyan las acciones estatales autónomas, sino que han emprendido también la tarea más estimulante de explicar las diversas capacidades de los Estados para poner en práctica sus políticas. Desde luego, la explicación de las capacidades del Estado está estrechamente relacionada con la explicación de la fijación de objetivos autónomos por parte de los Estados, ya que es sumamente probable que los funcionarios estatales intenten hacer cosas que parezcan viables con los medios de que disponen. Sin embargo, con no poca frecuencia, los Estados persiguen objetivos (ya sean propios o impuestos por grupos sociales poderosos) que estén fuera de su alcance. Por otra parte, la aplicación de sus políticas conducen a menudo a consecuencias buscadas y no buscadas, tanto cuando los Estados intentan cumplir cometidos que no pueden concluir como cuando los medios que emplean generan reacciones sociopolíticas y cambios estructurales imprevistos. Por consiguiente, las capacidades de los Estados para aplicar estrategias y políticas merecen ser analizadas detenidamente por derecho propio. No voy a tratar de

efectuar aquí un estudio exhaustivo de los hallazgos fundamentales en esta área importante de la investigación, sino que me limitaré a indicar algunas ideas y enfoques prometedores incluidos en las investigaciones actuales de las capacidades del Estado.

Pueden decirse algunas cosas esenciales sobre los fundamentos generales de las capacidades del Estado. Evidentemente, la total y absoluta integridad y el control administrativo-militar estable de un territorio dado, son condiciones previas de toda capacidad de aplicación de una política por parte del Estado²⁸. Además, es fundamental que el Estado disponga de funcionarios leales y cualificados, y de abundantes recursos económicos para alcanzar con eficacia toda suerte de objetivos. No es sorprendente que las historias de la construcción del Estado apunten exactamente a estos medios universales del poder del Estado²⁹. Algunos de estos recursos llegan a arraigar en unas relaciones institucionales que son lentas en cambiar y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo. Por ejemplo, ¿atraen y retienen los puntos de responsabilidad del Estado a funcionarios interesados en hacer carrera con un amplio bagaje de conocimiento y una fuerte motivación? La respuesta bien puede depender de las relaciones desarrolladas a lo largo de la historia entre instituciones educativas de élite, las organizaciones del Estado y las empresas privadas que compiten con el Estado por el personal con una elevada formación. Pero si esta situación no se ha establecido históricamente al comienzo de la era industrial, es difícil deshacer modelos alternativos menos favorables para el Estado³⁰.

Los factores que determinan los recursos económicos de un Estado pueden ser un tanto más manipulables a lo largo del tiempo, aunque no siempre. La cuantía y las formas de ingresos y créditos disponibles para el Estado se derivan de equilibrios políticos condicionados estructuralmente, aunque cambiantes a lo largo de la historia, y de negociaciones entre los Estados y entre un Estado y las clases sociales. Entre las categorías fundamentales de hechos que se ofrecen en cualquier estudio de las capacidades del Estado figuran las fuentes y la cuantía de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación y empleo. Las disposiciones institucionales internas y las situaciones internacionales dificultan la modificación de los límites dentro de los cuales deben maniobrar las élites del Estado para recaudar impuestos y conseguir créditos. ¿Depende un Estado de los impuestos a la exportación (por ejemplo procedentes de un recurso nacional escaso o de unos productos vulnerables a súbitas fluctuaciones del mercado mundial)?³¹ ¿Le permite a un Estado no hegemónico su situación geopolítica recoger los beneficios de la ayuda militar para la construcción del Estado o debe confiar en los banqueros o en los organismos internacionales de ayuda que insisten en favorecer las inversiones privadas y restringen las opciones políticas internas del Estado prestatario?³² ¿Qué autoridad establecida tiene un Estado para recaudar impuestos, recibir créditos o invertir en empresas públicas potencialmente rentables? y ¿Qué “espacio” hay en el sistema político-constitucional existente para cambiar los modelos de recaudación de ingresos desfavorables para el Estado?

Por último, ¿qué autoridad y qué medios organizativos tiene que desplegar un Estado, con independencia de los recursos económicos de que disfrute? ¿Están “reservados” rígidamente determinados tipos de ingresos para usos especiales que no pueden ser modificados fácilmente por personas que adoptan las decisiones oficiales?³³ ¿Puede el Estado canalizar (manipular) las corrientes de crédito hacia empresas y sectores industriales concretos, o las prácticas político-constitucionales establecidas sólo favorecen los gastos globales por categorías? A todos

estos tipos de preguntas debe responderse en cualquier estudio de las capacidades del Estado. Los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales³⁴.

Las capacidades del Estado para seguir modalidades de política concretas

Las cuestiones fundamentales de la integridad territorial de un Estado, sus recursos económicos y el personal de que dispongan pueden constituir el punto de partida de cualquier investigación sobre las capacidades de ese Estado para alcanzar unos objetivos; sin embargo, los estudios más fructíferos de las capacidades del Estado tienden a centrarse en áreas de actuación políticas concretas. Como dice Stepan Krasner (1978a: 58):

No hay un ningún motivo para dar por sentado a priori que el modelo de puntos fuertes y puntos débiles será el mismo para todas las actuaciones políticas. Es posible que un Estado pueda modificar la estructura de su sistema de asistencia médica, aunque no pueda construir una red eficaz de transportes, mientras que otra pueda resolver con relativa facilidad los desplazamientos de sus ciudadanos y ser incapaz de curar sus enfermedades.

Quienes estudian una estrategia general de cambio impulsada por el Estado, como una “revolución desde arriba” o un episodio importante de reformas patrocinadas por la burocracia, tal vez tengan que valorar la capacidad global de un Estado para alcanzar objetivos de transformación de múltiples esferas. Por otra parte, como señala Krasner (1978a), puede ser conveniente demostrar que “a pesar de las variaciones entre áreas de estudio dentro de los países, hay diferencias modales en el poder del Estado entre (por ejemplo) los países avanzados de economía de mercado”. No obstante, tal vez esas valoraciones globales se elaboren mejor a partir de investigaciones sectoriales específicas, ya que uno de los datos más importantes acerca del poder de un Estado puede ser la desigualdad entre distintas áreas de actuación política. Y el resultado más revelador, incluso de una revolución de largo alcance o de una reforma desde arriba, puede ser la disparidad de las transformaciones producidas entre distintos sectores sociopolíticos.

Por ejemplo, en un provocador artículo titulado *Constitutionalism, class and the limits of choice in US. foreign policy*, Ira Katznelson y Kenneth Prewitt (1979:38) exponen cómo la política de Estados Unidos con respecto a América Latina ha estado condicionada en parte por la desigualdad de las capacidades del gobierno nacional norteamericano: perfectamente capaz de intervenir en el extranjero, pero carente de las capacidades de planificación nacional “necesarias para dirigir la distribución interna de los costos que implican una política exterior menos imperialista”. Por poner otro ejemplo, Alfred Stepan (1978: cap.5 y 8) extrae muchas de sus conclusiones más interesantes sobre las consecuencias contradictorias e involuntarias del episodio de “corporativismo incluyente” en Perú de un análisis meticuloso de los éxitos desiguales del régimen a la hora de reestructurar los compromisos políticos de diversos grupos sociales y reorientar el curso de la evolución económica en diversos sectores.

En numerosos estudios sobre las capacidades de los Estados para alcanzar tipos concretos de objetivos se emplea el concepto de “instrumento de actuación política” para hacer referencia a los medios pertinentes que un Estado puede tener a su disposición³⁵. Las comparaciones entre distintas naciones son necesarias para determinar la naturaleza y el alcance de los mecanismos institucionales, cuya aplicación a un conjunto determinado de cuestiones por parte de los funcionarios del Estado puede ser concebible. Por ejemplo, Susan y Norman Fainstein comparan la política urbana de naciones de Europa noroccidental con la de Estados Unidos y, en consecuencia, pueden concluir que el Estado Nacional norteamericano carece de ciertos instrumentos para hacer frente a las crisis urbanas de los que disponen los Estados europeos, instrumentos tales como organismos centrales de planificación, consorcios de inversión de capital controlados por el Estado y programas de bienestar nacional gestionados directamente³⁶.

De manera análoga, Peter Katzenstein (1978) reúne un conjunto de estudios relacionados sobre cómo seis países capitalistas industriales avanzados gestionan el comercio internacional, la inversión y las implicaciones monetarias de sus respectivas economías. Katzenstein consigue establecer distinciones bastante claras entre las estrategias de que disponen Estados como el japonés y el francés, que tienen instrumentos de actuación política que les permite aplicar medidas a nivel de sectores industriales concretos, y otros Estados, como el británico y el norteamericano, que deben recurrir a manipulaciones macroeconómicas globales de parámetros fiscales y monetarios. Una vez más como en el estudio de Fainstein, es la yuxtaposición de los enfoques de diferentes naciones a un área de actuación política determinada lo que permite destacar los instrumentos de política pertinentes. Sin embargo, para ninguno de estos estudios esos “instrumentos” son creaciones deliberadas a corto plazo de los gestores de los Estados. Ambos estudios se orientan hacia el análisis microscópico de amplios modelos institucionales de historias nacionales divergentes que explican por qué los países tienen o no ahora instrumentos de actuación política para hacer frente a problemas o crisis concretos.

Los Estados en relación con los marcos socioeconómicos

Los estudios pormenorizados de las capacidades del Estado no sólo implican un examen de los recursos e instrumentos que el Estado puede tener a su alcance para enfrentar problemas concretos, sino que también consideran necesariamente algo más que el Estado como tal. Estos estudios analizan a los Estados en relación con tipos concretos de entornos socioeconómicos y políticos y poblados por actores que tienen intereses y recursos determinados. Una de las aplicaciones obvias de la perspectiva relacional consiste en investigar el poder de los Estados sobre las estructuras y los actores no estables de ámbito nacional o transnacional, especialmente los dominantes en el plano económico ¿Qué capacidades tienen los Estados para cambiar el comportamiento o para oponerse a las exigencias de esos actores o para transformar las estructuras recalcitrantes? Las respuestas se encuentran no sólo en las características de los propios Estados, sino también en el equilibrio entre los recursos y las ventajas situacionales de los Estados comparadas con las de los actores no estatales. Este tipo de enfoque relacional es utilizado por Stephen Krasner en su análisis de los esfuerzos de los responsables de la política estadounidense para aplicar una política exterior de materias primas en las interacciones con las grandes compañías, cuyas preferencias y prácticas establecidas han sido contrarias a menudo a lo que el Estado entiende por interés nacional³⁷.

Este es también el enfoque utilizado por Alfred Stepan (1978: cap. 7) para analizar los éxitos y los fracasos de los dirigentes militares peruanos en el empleo del poder del Estado para cambiar los modelos de inversión de capital extranjero en un país dependiente como el suyo. Stepan desarrolla de forma brillante una serie coherente de hipótesis causales para explicar la diversidad de los resultados en cada sector industrial: azúcar, petróleo y manufactura. Examina las características del régimen en cada uno de estos sectores: grado de compromiso con unos objetivos de actuación política claros, capacidades técnicas, aptitudes de supervisión, control por el Estado. Asimismo, estudia las características de las inversiones y mercados existentes en la medida en que chocan con las ventajas que las compañías multinacionales peruanas o extranjeras esperaban conseguir con nuevas inversiones. El razonamiento completo es demasiado complejo para que lo reproduzcamos aquí, pero su significación va mucho más allá del área de estudio de la inversión extranjera y del caso peruano. Al adoptar un enfoque tímidamente relacional con respecto al equilibrio de los recursos que los Estados y las compañías multinacionales pueden aportar en sus acuerdos mutuos, en parte simbióticos y en parte conflictivos, Stepan, proporciona un modelo importante para nuevos estudios de las capacidades del Estado en numerosas áreas de actuación política.

Otro enfoque relacional, ligeramente distinto, del estudio de las capacidades de los Estados aparece en el libro de Peter Katzenstein *Between power and plenty* en el cual (como ya se ha indicado) el objeto de la explicación no es, en última instancia, el poder del Estado sobre los actores no estatales, sino las estrategias de las naciones para lograr la “interdependencia” dentro de la economía-mundo capitalista. Un concepto al que se recurre de modo esencial en la recopilación de Katzenstein es el de “red de actuación política”, que incluye una relación estructurada entre el Estado y la sociedad. En palabras de Katzenstein:

Los actores de la sociedad y del Estado que influyen en la definición de los objetivos de la política económica exterior son los grandes grupos de interés y los grupos de acción política. Los primeros representan las relaciones de producción (incluyendo la industria, las finanzas, el comercio, el trabajo y la agricultura); los segundos provienen de la estructura de autoridad política (principalmente la burocracia del Estado y los partidos políticos). Las coaliciones gobernantes (...) en cada uno de los Estados industriales avanzados encuentran su expresión institucional en redes de actuación política características que vinculan el sector público y el privado en la aplicación de la política exterior (Katzenstein, 1978:19).

Katzenstein mantiene que la definición y la aplicación de la política económica exterior surge del nexo entre el Estado y la sociedad. Tanto los objetivos del Estado como los intereses de las clases poderosas pueden influir en la orientación de la política nacional y la aplicación de una política viene determinada no sólo por los instrumentos de actuación política de que dispone el Estado, sino también por el apoyo organizado que recibe de grupos sociales clave.

Así, objetivos de actuación política como la reconversión industrial podrían llevarse a la práctica efectivamente porque una administración estatal central controla el crédito y puede intervenir en los sectores industriales. Sin embargo, puede ser de la misma importancia que las industrias estén organizadas en asociaciones disciplinadas dispuestas a colaborar con los fun-

cionarios del Estado. En resumen, un análisis completo exige el examen de la organización y los intereses del Estado, la especificación de la organización y los intereses de los grupos socioeconómicos, y la investigación de las relaciones tanto complementarias como conflictivas de los actores estatales y sociales. Un enfoque de esta índole es el que emplean constantemente los colaboradores de *Power and plenty* para explicar los objetivos económicos exteriores de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia y Japón. El enfoque se utiliza también para analizar las capacidades de las redes de actuación política de estas naciones para aplicar estrategias económicas existentes o concebibles como alternativa.

Los enfoques relacionales de *State and society* de Stepan, y de *Power and plenty*, de Katzenstein, exponen con especial claridad algunas observaciones importantes acerca de la investigación actual sobre los Estados en cuanto actores y estructuras. Situar de nuevo al Estado en el primer plano de los análisis de la elaboración de la política y del cambio social exige una ruptura con algunos de los supuestos social-deterministas más amplios del pluralismo, del desarrollismo estructural-funcionalista y de los diversos neomarxismos. Sin embargo, esto no significa que haya que limitarse a volver del revés los antiguos enfoques teóricos: los estudios sobre los Estados por sí solos no han de sustituir las preocupaciones por las clases o los grupos, como tampoco han de forjarse argumentos puramente estatal-deterministas en lugar de explicaciones centradas en la sociedad. La necesidad de analizar los Estados en relación con los contextos socioeconómicos y socioculturales queda demostrada de forma convincente en las mejores investigaciones actuales sobre las capacidades de los Estados. Y estamos a punto de examinar otro grupo de estudios en los cuales es aún más fundamental el enfoque plenamente relacional de los Estados y las sociedades.

La sección anterior se centraba en el Estado como conjunto de organizaciones a través de las cuales los colectivos de funcionarios pueden formular y aplicar estrategias o políticas características. Cuando el Estado aparece en el discurso actual de las ciencias sociales, los no marxistas, al menos, suelen referirse a él en este sentido: como un actor cuyos esfuerzos independientes tal vez hayan de ser tomados más en serio que hasta el momento a la hora de explicar la elaboración de políticas y el cambio social. Pero hay otra forma de reflexionar acerca de la influencia sociopolítica del Estado, un marco de referencia alternativo a menudo no articulado, pero quizás más importante incluso que la concepción del Estado como actor. Este enfoque puede llamarse “tocquevilliano”, ya que Alexis de Tocqueville lo aplicó magistralmente en sus estudios *El antiguo régimen y la revolución y la democracia en América*³⁸. En esta perspectiva los Estados importan no sólo por las actividades de los funcionarios del Estado orientadas al logro de un objetivo. Importan porque sus configuraciones organizativas, junto con sus modelos globales de actividad, influyen en la cultura política colectivas (aunque no otros) y, posibilitan el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (aunque no de otras).

Desde luego, los “puntos fuertes” o los “puntos débiles” de los Estados en cuanto escenarios de acciones oficiales más o menos independientes y eficaces constituyen un aspecto clave de las configuraciones organizativas y de los modelos globales de actividad en juego en esta perspectiva. Este segundo enfoque es totalmente complementario de las ideas que analizamos en la sección anterior, pero aquí el *modus operandi* del investigador no es el mismo. Cuando se analiza la influencia de los Estados desde el punto de vista tocquevilliano, esa influencia no se encuentra mediante la disección de las estrategias o políticas del Estado y sus posibilidades

de ser aplicadas. Por el contrario, el investigador considera de un modo más microscópico las distintas formas en que las estructuras y actividades de los Estados influyen de modo no intencionado en la formación de grupos y en las capacidades, ideas y exigencias políticas de los diversos actores de la sociedad. Así, una parte del razonamiento de Tocqueville sobre los orígenes de la Revolución Francesa trataba de las formas en las cuales la monarquía francesa, a través de su estructura institucional y de sus prácticas políticas, socavó de manera no intencionada el prestigio y las capacidades políticas de la aristocracia, provocó al campesinado y al Tercer Estado urbano y movió a los intelectuales a lanzar andanadas abstractas y racionalistas contra el statu quo. La influencia del Estado impregnaba todo el razonamiento de Tocqueville, aunque no dijera mucho acerca de las actividades y los objetivos de los propios funcionarios del Estado.

Estudios comparativos de las estructuras y políticas del Estado en las democracias capitalistas industriales

Una buena manera de demostrar la utilidad actual de esos análisis microscópicos de los efectos socioeconómicos de los Estados consiste en esbozar algunos de los descubrimientos de los estudiosos de la historia comparativa que se han centrado en las diferencias existentes entre las naciones capitalistas industriales avanzadas de Occidente y en el seno de ellas. Efectos análogos han sido hallados, o podrían haberlo sido, entre otros grupos de países por ejemplo, entre las naciones capitalistas periféricas o “de industrialización reciente” o entre los países “socialistas de Estado”, pero las observaciones analíticamente relevantes serían similares. Por consiguiente, me limitaré a las comparaciones entre Estados Unidos y algunas naciones europeas, recurriendo a diversas obras para esbozar ideas sobre el modo en que las estructuras y actividades de los Estados influyen en la cultura política, la formación de grupos y la acción política colectiva y los programas de estudio de la política.

En un ensayo original e innovador para su década, *The State as a conceptual variable*, J.P. Nettl (1968: 559-592) describía una serie de diferencias institucionales y culturales en la “estatalidad” de Estados Unidos, Gran Bretaña y las naciones del continente europeo³⁹. Algunos de los contrastes más llamativos de Nettl hacía referencia a dimensiones de la cultura política, es decir, a ideas muy extendidas sobre la naturaleza y el lugar del poder político y a concepciones sobre qué puede lograrse en política y cómo. En su ensayo titulado *Constitutionalism, class, and the limits of choice in U.S. foreign policy*, Ira Katznelson y Kenneth Prewitt aplican y amplían algunas de estas ideas de Nettl.

Debido a las diferencias en las trayectorias históricas de sus respectivos sistemas de gobierno, mantenía Nettl, los europeos continentales piensan que la “soberanía” reside en las instituciones administrativas centralizadas, los británicos se centran en los partidos políticos en el parlamento y los ciudadanos estadounidenses se niegan a calificar de soberano a ningún órgano concreto, atribuyendo la soberanía al Derecho y a la Constitución. Según Nettl, en Europa el orden administrativo puede reconocerse de inmediato como una esfera de acción autónoma y, tanto los partidarios como los adversarios del orden establecido, tienden a abrirse camino en él en su condición de agente del bien público. Sin embargo, en Estados Unidos, como explican atinadamente Katznelson y Prewitt (1979:31-33):

La Constitución no establece (...) un Estado (centralizado administrativamente) que a su vez dirija los asuntos de la sociedad hacia alguna concepción clara del bienestar público; por el contrario, establece una economía política en la cual el bienestar público es el conjunto de las preferencias privadas (...). Estados Unidos son un sistema de gobierno de legislación y litigio (...) La política se convierte en la lucha para que los intereses sociales y económicos adquieran rango de ley (...) La cultura política define que tener poder político es conseguir que se apruebe una ley.

El descontento adopta con suma frecuencia la forma de un intento de forzar una interpretación nueva y más favorable de la Constitución (...) Nunca en este interminable ajeteo la propia Constitución se convierte en el objetivo. Por el contrario, los principios constitucionales legitiman la reivindicación de un reparto justo del *American way of life*, y las interpretaciones y reinterpretaciones constitucionales son los medios para forzar las redistribuciones.

En resumen, los diversos tipos de Estados no sólo realizan las actividades decisorias, coercitivas y judiciales de distintas maneras, sino que también dan origen a diversas concepciones que influyen en el comportamiento de todos los grupos y clases de las sociedades nacionales.

Las formas de acción colectiva a través de las cuales los grupos plantean exigencias políticas o los dirigentes políticos tratan de conseguir apoyo también están determinadas, parcialmente, por las estructuras y actividades de los Estados. Este punto ha sido abundantemente demostrado para los países occidentales por los estudiosos que se ocupan de las causas y las formas de la protesta social, del "corporativismo" como sistema de consulta a los grupos de interés institucionalizado por los gobiernos y de los partidos políticos como mediadores entre el electorado y el ejercicio del poder del Estado.

Charles Tilly y sus colaboradores han investigado la modificación de las formas de protesta colectiva, tanto violenta como no violenta. En el proceso han señalado numerosas formas de influencia de las estructuras estatales, así como las acciones de los funcionarios del Estado, en la cronología, los objetivos y las formas de protesta colectiva. Las inexorables relaciones existentes entre la guerra y la construcción del Estado en los primeros tiempos de la Europa moderna hicieron, según Tilly, que la mayor parte del "descontento colectivo" de aquellos tiempos provocara intentos, en especial por parte de las élites regionales y las comunidades locales, de defender los derechos adquiridos frente a los recaudadores de impuestos y los reclutadores militares de la monarquía (Tilly, Charles, 1981:109-144). Posteriormente, las redes nacionales de personas de clase media y obrera en la Gran Bretaña en proceso de industrialización crearon las formas innovadoras de protesta del "movimiento social" asociativo a través de interacciones con las prácticas parlamentarias, jurídicas y selectivamente represivas del Estado británico (Tilly, 1981: 145-178.). También se propagaron a otras muchas naciones europeas diversas variaciones sobre "repertorios" de acción colectiva de los Estados concretos. Podrían extraerse de la obra de Tilly numerosos ejemplos más de la influencia de los Estados en la acción colectiva. Hace muchos años que Tilly defiende enérgicamente la restitución al Estado de su protagonismo en el análisis de la protesta social, esfera de la sociología política dominada anteriormente por los sistemas sociales y por los enfoques de la psicología social⁴⁰.

Si los estudios de la acción colectiva son un tema permanente en sociología, los estudios de los grupos de interés ocupan una posición comparable en las ciencias políticas. Recientemente, como señala Suzanne Berger (1981a: 66-67) los investigadores de diversos países de Europa Occidental han dejado de considerar a los “grupos de interés como reflejos de la sociedad”. Por el contrario, han descubierto que “el momento y las características de la intervención del Estado” influyen “no sólo en las tácticas y estrategias organizativas”, sino también “en el contenido y la definición del propio interés”, con el resultado de que cada nación europea, de acuerdo con la secuencia y las formas históricas de las intervenciones sociales y económicas del Estado, tiene una configuración característica de los intereses que actúan en la política. Además, los estudiosos de los grupos de interés, en Europa Occidental han debatido enérgicamente las causas y la dinámica de los modelos “corporativos” en los cuales los grupos de interés, que representan exclusivamente determinados intereses socioeconómicos funcionales, consiguen un estatus público y el derecho a participar con autoridad en la elaboración de la política nacional. Algunos estudiosos han subrayado, directamente, que las iniciativas del Estado crean formas corporativas. Otros, más escépticos respecto de esta concepción tan centrada en el Estado, analizan, no obstante, las innumerables formas en las cuales unas estructuras y políticas estatales concretas fomentan o socavan la representación del grupo corporativo⁴¹.

Cuando entra en escena Estados Unidos, quedan perfectamente claros algunos puntos clave en la línea apuntada. En un provocador ensayo de 1979, Robert Salisbury (1979:213-230) preguntaba: “*Why no corporatism in America?*” (¿Por qué no hay corporativismo en Norteamérica?) y Graham K. Wilson (1982:219-236) profundizaba en la pregunta en 1982. Ambos estudiosos coinciden en que características tan esenciales (interrelacionadas) de la estructura estatal de Estados Unidos como el federalismo, la importancia de las unidades geográficas de representación, los partidos políticos no programáticos, las esferas fragmentadas de la burocracia administrativa y la importancia del Congreso y sus comités especializados dentro del sistema de soberanía dividida del gobierno nacional, fomentan todas ellas una proliferación de grupos de interés en competencia, estrictamente especializados y escasamente disciplinados. En resumen, poco de la estructura y el funcionamiento del Estado norteamericano hace que sea políticamente viable o creíble el corporativismo, ni para los funcionarios ni para los grupos sociales. Incluso los movimientos de protesta de Estados Unidos tienden a seguir pautas temáticamente especializadas y geográficamente fisíparas. Las estructuras del Estado, los grupos de interés establecidos y los grupos de oposición pueden reflejar las formas de organización y los fines de los demás.

Junto con los grupos de interés, las formas más importantes y duraderas de acción política colectiva en las democracias capitalistas industriales son los partidos políticos que compiten electoralmente. En una serie de brillantes ensayos histórico-comparativos, Martin Shefter demuestra cómo esos partidos han llegado a funcionar mediante el clientelismo o mediante llamamientos programáticos a bloques de votantes organizados⁴². Shefter mantiene que esto dependió en gran parte de las formas de poder del Estado vigentes cuando se estableció el sufragio democrático en las diversas naciones. En Alemania, por ejemplo, los monarcas absolutistas habían establecido burocracias administrativas centralizadas mucho antes del advenimiento de las elecciones democráticas. Cuando nacieron los partidos políticos que solicitaban el voto, no pudieron ofrecer las “ventajas del oficio” a sus seguidores, porque había una coalición (de funcionarios públicos vinculados a las clases altas y medias e inclinadas a utilizar la educación universitaria como una forma de hacer carrera en el Estado) que respaldaba el man-

tenimiento de las burocracias públicas a salvo del control de los partidos. Así, los partidos políticos alemanes se vieron obligados a utilizar llamamientos ideológicos y programáticos que iban desde el comunismo o el socialismo hasta el antisemitismo y el fascismo⁴³. En cambio Shefter muestra cómo la desigualdad territorial de la administración central predemocrática en Italia y la ausencia de una burocracia federal autónoma en la democracia del siglo XIX en Estados Unidos permitieron que los partidos políticos que ejercían el clientelismo colonizaran la organización administrativa en estos países, lo cual determinó que los votantes fuesen cortejados con llamamientos no programáticos y especialmente con el clientelismo u otros reparos “distributivos” de los recursos controlados por el sector público.

La obra de Shefter, que aquí no puede resumirse más, abarca también a Gran Bretaña, Francia y los contrastes regionales dentro de Estados Unidos en el siglo XX. Con coherencia analítica y vivo detallismo histórico, Shefter muestra la influencia de la evolución de las estructuras administrativas del Estado en los objetivos y las formas organizativas de los partidos políticos que median entre los cargos públicos, por un lado, y los electorados arraigados en la sociedad, por otro. A diferencia de muchos investigadores del proceso electoral y los partidos políticos, Shefter no considera que los partidos políticos sean simplemente vehículos para expresar las preferencias políticas de la sociedad, Shefter es consciente de que también son organizaciones para reivindicar y utilizar la autoridad del Estado, organizaciones que desarrollan sus propios intereses y estilos de trabajo persistentes. Las líneas de determinación van tanto (o más) desde las estructuras del Estado a las reorganizaciones de los partidos y al contenido de las políticas electorales como desde las preferencias de los votantes a las plataformas de los partidos y a las políticas del Estado.

Las estructuras de la administración pública y las organizaciones políticas partidarias, consideradas conjuntamente, contribuyen en gran medida a “seleccionar” los *tipos* de cuestiones políticas que se incluirán (o se evitarán) en la “agenda política” de una sociedad. En su libro sobre la elaboración de la política en relación con la contaminación atmosférica en la política municipal de Estados Unidos, Matthew Crenson desarrolla este argumento de una manera que tiene consecuencias que trascienden su propio estudio⁴⁴. Según Crenson, las maquinarias urbanas orientadas hacia el clientelismo y personalistas prefieren poner de relieve temas políticos que creen beneficios o costes *divisibles* susceptibles de ser asignados de modo diferenciado en negociaciones por separado a cambio del apoyo de grupos geográficos de votantes o de empresas privadas. Sin embargo, los controles de la contaminación atmosférica generan unos beneficios *colectivos* indivisibles, de forma que los gobiernos basados en una maquinaria y los partidos orientados hacia el clientelismo tratarán de evitar que la contaminación atmosférica sea un tema de debate. Agendas políticas enteras, mantiene Crenson, pueden estar dominadas por tipos de temas similares, ya sean temas distributivos mayormente “colectivos” o mayormente “específicos”. Esto sucede en parte porque las necesidades organizativas del gobierno y de los partidos suscitan temas similares. También sucede porque, una vez que la conciencia política y la movilización de grupo se inclinan en una determinada dirección, la gente tiende a hacer más reivindicaciones en la misma línea.

De nuevo observamos una dialéctica entre sociedad y Estado, que en este caso influye al contenido de la política sobre ese tema básico del mismo modo que anteriormente veíamos cómo las interrelaciones entre la sociedad y el Estado intervenían en la configuración de las culturas políticas y las formas de acción colectiva.

Los Estados y las capacidades políticas de las clases sociales

Puesto que son tantos los aspectos de la política relacionados con unas estructuras estatales que varían de una acción a otra, a nadie debería sorprender que el “clasismo” de la política varíe también en relación con los Estados, pues el grado (y las formas) en que están organizados los intereses de clase en la política internacional depende mucho de la cultura política predominante, de las formas de acción colectiva y de las posibilidades de plantear y resolver temas colectivos (sociales o de clase) de carácter general. Tal vez tengan razón los marxistas cuando mantienen que las clases y las tensiones de clase están siempre presentes en las sociedades industriales, aunque la expresión política de los intereses y los conflictos de clase nunca esté determinada automática o económicamente sino que depende de las capacidades de las clases para conseguir concientización, organización y representación. Directa o indirectamente, las estructuras y actividades de los Estados condicionan profundamente esas capacidades de clase. Así, las ideas clásicas de la sociología política marxiana deben ponerse, si no de cabeza, sin duda de lado.

Entablando un diálogo crítico directo con Marx, Pierre Birnbaum (1980: 671-686) afirma que la diferencia de ideología y actitudes hacia la política de los movimientos obreros de Francia y Gran Bretaña puede explicarse en términos de Estado. Según Birnbaum, el Estado centralizado y burocrático francés, claramente diferenciado de la sociedad, fomentó las orientaciones y la militancia política anarquistas o marxistas entre los trabajadores franceses, mientras que el *establishment* británico, centralizado pero menos diferenciado, alentó a los trabajadores británicos y a sus dirigentes a preferir el gradualismo parlamentario y la negociación salarial contractual privada.

Argumentos análogos de Ira Katznelson en *City trenches*, y de Martin Shefter en un ensayo titulado *Trades unions and political machines: the organization and disorganization of the American Working class in the late nineteenth century*, apuntan a factores específicamente centrados en el Estado para explicar la bajísima capacidad política a nivel nacional de la clase obrera industrial de Estados Unidos⁴⁵. La democratización (en forma de sufragio universal para los hombres blancos) tuvo lugar en Estados Unidos precisamente al comienzo de la industrialización capitalista. A partir de la década de 1830, la competencia electoral incorporó a los trabajadores al funcionamiento del sistema político, no por medio de una burocracia o un *establishment* nacionales, sino por medio de partidos políticos, orientados hacia el clientelismo, fuertemente arraigados en las comunidades locales. En contraste con lo ocurrido en muchas naciones europeas, los sindicatos y los trabajadores de Estados Unidos no tuvieron que aliarse con las asociaciones o partidos políticos que luchaban por el sufragio en oposición a unas clases dominantes políticamente privilegiadas y a un Estado administrativo autónomo. En Estados Unidos no había unos significados y organizaciones comunes que sirvieran de puente entre el trabajo y la residencia, y en los primeros tiempos la clase obrera industrial de Estados Unidos experimentó la “política” como cosa de unos grupos estrictamente locales organizados según criterios étnicos o raciales por los políticos de la maquinaria. Las luchas en el centro de trabajo fueron asumidas finalmente por los sindicatos interesados en las cuestiones cotidianas. “De este modo”, concluye Katznelson, “se otorgó a los ciudadanos y a sus bases un significado comunitario independiente de las relaciones laborales. El modelo segmentado de interpretación de clase en Estados Unidos (...) tuvo su origen principalmente en las características de la organización política creada por el funcionamiento de un sistema constitucional federal (Katznelson y Prewitt, 1979:30).

La estructuras del Estado influyen no sólo en las capacidades de las clases subordinadas sino también en las de las clases acomodadas. Nunca basta con postular que los grupos dominantes tienen un “interés de clase” en mantener el orden sociopolítico o en que continúe un determinado desarrollo económico según fórmulas congruentes con sus modelos de propiedad. La manera exacta -o incluso la posibilidad- de que se mantenga el orden y continúe la acumulación económica depende, en una parte muy significativa, de las estructuras estatales existentes y de las capacidades políticas de la clase dominante que esas estructuras contribuyen a configurar. Por ejemplo, en mi estudio de 1973 sobre *Social origins of dictatorship and democracy* de Barrington Moore, mantenía que el “reformismo” de grupos terratenientes y burgueses clave en la Gran Bretaña del siglo XIX no fue sólo un producto de los intereses económicos de clase. Fue también una función de los intereses políticos particulares, en complejo equilibrio, que esos grupos tenían en unas formas descentralizadas de administración y represión y en unas formas parlamentarias de adopción de decisiones políticas (Skocpol, Theda 1973: 1-34). Del mismo modo, buena parte del razonamiento de mi *States and social revolutions* sobre las causas de las transformaciones revolucionarias en ciertos Estados agrarios se basa en un análisis comparativo de las capacidades políticas de las clases altas terratenientes tal como fueron configuradas por las estructuras y las actividades de los Estados burocráticos monárquicos (Skocpol, 1979).

Una vez más, la cuestión que se debate puede verse con toda claridad en Estados Unidos. Al igual que la clase obrera industrial estadounidense, los capitalistas norteamericanos carecen de capacidad política para hacer valer sus intereses de clase en la política nacional. Esta es una suma de las razones que invocan Susan y Norman Fainstein (1978) para explicar la incoherencia e ineficacia de las respuestas de la política contemporánea de Estados Unidos a las crisis urbanas a las que las naciones de Europa Occidental han hecho frente de modo más eficaz, en beneficio de las clases dominantes y subordinadas por igual. Históricamente, la estructura del Estado norteamericano, relativamente débil, descentralizada y fragmentada, unida a la temprana democratización y a la ausencia de una clase obrera políticamente unificada, ha fomentado y permitido la división de los capitalistas estadounidenses por estrictos intereses y su adopción de una ideología antiestatal y liberal (Fainstein S. y Fainstein N., 1978: 39-40; Voguel, D., 1978: 45-78). Puede aducirse que los grupos comerciales estadounidenses se han beneficiado a menudo de esta situación. Sin embargo, sus intereses comerciales han sido una y otra vez vulnerables a intervenciones reformistas del Estado en las que no han podido ejercer una gran influencia o que no han podido limitar habida cuenta de su desunión política o (como en pleno *New Deal*) de su alejamiento de los organismos o administraciones intervencionistas del gobierno⁴⁶. Para el mundo empresarial norteamericano siempre ha sido difícil proporcionar un apoyo firme a las iniciativas nacionales que pudieran beneficiar a la economía en su conjunto.

Obviamente, los trabajadores y capitalistas industriales no agotan los grupos sociales que intervienen en la política de las democracias industriales. Los estudios de las repercusiones de las estructuras y políticas del Estado sobre los intereses y capacidades de los grupos también han contribuido, en gran medida, a explicar, en términos históricos y comparativos, las implicaciones políticas de los agricultores y los pequeños empresarios. Además, nuevas e importantes obras están analizando en la actualidad las relaciones entre la formación del Estado y el desarrollo de las “profesiones” modernas, así como las preocupaciones relacionadas con el despliegue de conocimientos “expertos” en la elaboración de la política pública⁴⁷. No obstante, sin estudiar estas obras también ha quedado ilustrado de modo suficiente el razonamiento básico de esta sección.

La política en todas sus dimensiones se fundamenta no sólo en la “sociedad” o en la “economía” o en una “cultura”, en el caso de que alguna de estas variables o todas ellas se consideren independientemente de los modelos organizativos y las actividades de los Estados. Los significados de la vida pública y de las formas colectivas a través de las cuales los grupos adquieren conciencia de los objetivos políticos y trabajan para alcanzarlos no surgen sólo de las sociedades, sino en los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades. En consecuencia, la formación, por no decir las capacidades políticas, de fenómenos en apariencia puramente socioeconómicos, como los grupos de interés y las clases, depende en una medida importante de las estructuras y actividades de los mismos. Estados en los que, a su vez, tratan de influir los actores sociales.

Conclusión

Este ensayo ha realizado un amplio recorrido -aunque inevitablemente selectivo- a través de la investigación actual sobre los Estados en cuanto actores y en cuanto estructuras institucionales con repercusiones en la política. Se han estudiado dos estrategias analíticas alternativas. Aunque complementarias, para poner de nuevo al Estado en el primer plano de los estudios comparativos e históricos del cambio social, la política y la elaboración de políticas concretas. Por una parte, los Estados pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad.

Teniendo en cuenta las tendencias intelectuales e históricas estudiadas en la introducción a este ensayo, no pueden quedar ya muchas dudas de que los Estados han de ser tomados en serio en las explicaciones que den las ciencias sociales de una amplia gama de fenómenos que han suscitado interés desde hace tiempo. Sin embargo, quedan muchas cuestiones teóricas y prácticas sobre la forma en que han de investigarse los Estados y sus repercusiones. Mi conclusión programática es clara: en lugar de enredarnos en una serie de debates conceptuales abstrusos y abstractos, sigamos las líneas de las estrategias analíticas aquí esbozadas. Con su ayuda podemos llevar a cabo nuevas investigaciones comparativas e históricas para desarrollar generalizaciones y las reformas, y acerca de la influencia de los Estados en los conflictos y los programas políticos.

Es probable que, a medida que se pongan en práctica esos programas de investigación histórico-comparativa, aparezca una nueva interpretación teórica de los Estados en relación con las estructuras sociales. Pero esta nueva interpretación, casi con toda seguridad, no se parecerá a las grandes teorías sistemáticas de los estructural-funcionalistas o los neomarxistas. A medida que pongamos de nuevo al Estado en el primero plano que le corresponde en las explicaciones del cambio social y la política, nos veremos obligados a respetar la historicidad intrínseca de las estructuras geopolíticas y asistiremos necesariamente a los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes. No necesitamos una gran teoría, nueva o restaurada, del Estado, sino interpretaciones sólidamente fundamentadas y analíticamente profundas de las regularidades causales que subyacen en las historias de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales en el mundo moderno.

Notas

- * Versión publicada en *Zona Abierta*, Madrid, 50, enero-marzo 1989, pp. 71-22.
- Este texto es una revisión de "Bringing the State back in: false leads and promising starts in current theories and research", preparado inicialmente para una conferencia del Social Science Research Council titulada "States and social structures: research implications of current theories", celebrada en el Seven Spring Center Mt. Kisco Nueva York, del 25 al 27 de febrero de 1982. Los debates de la conferencia me resultaron de gran utilidad. Posteriormente, las reacciones de Pierre Birnbaum, David Easton, Harry Eckstein, Kenneth Finegold y Eric presentada en la conferencia, al igual que el acceso a ejemplares, previos a su publicación, del ensayo de Stephen Krasner (1984:223-46), y el ensayo de Roger Benjamin y Raymond Duvall titulado: "The capitalist State in context", de próxima publicación en R. Benjamin y S. Elkin (comps.)(1985). Sobre todo, estoy agradecida intelectualmente a los debates e intercambios de memorandos con todos mis compañeros del Comité del Social Science Research Council sobre Estados y estructuras sociales: Peter Evans, Albert Hirschmann, Peter Karzentein, Ira Katznelson, Stephen Krasner, Dietrich Rueschemeyer y Charles Tilly.
- 1 Entre los ejemplos importantes figuran Alice Amsdem (1979: 341-380); Pranab Bardhan, (1982-83); Douglas Bennett y Kenneth Sharpe (1979: 57-89); Peter B.Evans, (1979); Nora Hamilton (1982); Steven Langdon (1981); Hyun-chin Lim (1982); Richard Sklar (1975); Alfred Stepan (1978) y Ellen Kay Trimberg (1978).
 - 2 Entre los ejemplos importantes figuran Douglas Ashford (1983); Pierre Birnbaum, (1982); David Cameron (1978: 1243-1261); Kenneth Dyson y Stephen Wilks (comps.) (1983); Peter Hall (1983:43-59); Hall, Peter A. "Patterns of economic policy among the European states: An organizational approach", en Stephen Bornstein, David Held y Joel Krieger (comps.), *The State in capitalist Europe*, Allen & Unwin, Londres; Hecló, Hugh (1984); Chalmers Johnson (1982); Peter Katzenstein (comp.) (1978); Steven Kelman (1981); Stephen D. Krasner (1978a); Theodore J. Lowi (1978:177-196); Leo Panith (comp.) (1977); Theda Skocpol y John Ikenberry (1983:87-148); S. Tolliday, y J. Zeitlin, (comps.) (1984) y John Zysman (1977).
 - 3 Entre los ejemplos más importantes figuran Michael Adas, (1981: 217-247); Bertrand Badje y Pierre Birnbaum, (1983); Birnbaum, Pierre (1980b:671-686); Jose Murillo Carvalho (1981:378-399); Mounira Charrad (1980); Daniel Chirot, (1976); Stanley B. Greenberg, (1980); Michael Hechter (1975); Ira Katznelson (1981); Joel S. Migdal, (1974); Gianfranco Poggi (1978); Joseph Rothschild (1981); Theda Skocpol (1979); Stephen Skowronek, (1982); Ezra N. Suleiman, (1974); Charles Tilly (comp.) (1975, 1986).
 - 4 Véase especialmente Douglas C. North, (1979: 249-259; 1981); y Robert H. Bates (1981).
 - 5 Véase especialmente Clifford Geertz (1980).
 - 6 Los sociólogos pueden advertir que el título de este capítulo se hace eco del título del discurso presidencial de George C. Homans de 1964 ante la American Sociological Association: "Bringin men back in". Naturalmente, los temas son completamente distintos, pero hay una afinidad de aspiración a explicaciones basadas en proposiciones sobre las actividades de grupos concretos. Esto contrasta con la aplicación de abstracciones conceptuales analíticas, característica de ciertas "teorías" estructural-funcionalistas o neomarxistas
 - 7 Entre las excepciones más importantes figuraban el innovador libro de Samuel Huntington (1968) centrado en el Estado; los numerosos análisis de Morris Janowitz (1964; 1976) sobre las relaciones Estado-sociedad; y los sondeos de gran perspicacia conceptual de James Q. Wilson (1973) en *Political organizations*, Basic Books, Nueva York. En sus numerosas obras de sociología política, Seymour Martin Lipset ha permanecido sensible siempre a los efectos de las diversas estructuras institucionales de representación gubernamental. Además, Reinhart Bendix ha desarrollado de forma coherente un enfoque weberiano, centrado en el Estado, de los regímenes políticos, como contrapunto crítico al desarrollismo estructural-funcionalista; y S. N. Eisenstadt y Stein Rokkan han desarrollado síntesis creativas de los métodos de análisis político comparativo funcionalista y weberianos.
 - 8 Para exposiciones claras y paradigmáticas, véanse Gabriel Almond (1965:183-214); Gabriel Almond y James S. Coleman (comps.) (1960); Gabriel Almond y Jr., G. Bingham Powell (1966); David Laston (1957:388-400) y Davis B.Truman (1951).

- ⁹ Eric A. Nordlinger (1981), ha llevado las premisas pluralistas hasta sus límites conceptuales con el fin de incluir la posibilidad de acciones autónomas por parte de políticos o funcionarios administrativos elegidos. De forma reveladora, Nordlinger define la “autonomía del Estado” puramente en términos de las preferencias conscientes de los funcionarios públicos, de quienes se dice que actúan de forma autónoma mientras no cedan deliberadamente ante las exigencias de los actores sociales. Al insistir en que los funcionarios públicos tienen carencias y recursos políticamente pertinentes, al igual que los votantes, las elites económicas y los grupos de interés organizados, Nordlinger se limita a conceder a los funcionarios la misma dignidad que tienen todos los actores en el “proceso político” fluido que postula el pluralismo. La autonomía del Estado, dice en realidad Nordlinger, es simplemente el ejercicio creativo del liderazgo político. Cualesquiera que sean la organización o las capacidades del Estado, todo funcionario público, en todo momento, está por definición en condiciones de hacerlo. En mi opinión, el valor del libro de Nordlinger, no reside en su bastante insípida conclusión general, sino en las hipótesis investigables sobre las variaciones en la autonomía del Estado que pueden extraerse de algunas de las tipologías que ofrece.
- ¹⁰ Véase Robert Dahl (1961); Raymond E. Wolfinger, (1974) y Nelson W. Polsby (1961). A la hora de reflexionar en los elementos analíticos que faltan en estos estudios, me ha sido provechoso el examen crítico de Geoffrey Fougere (1978).
- ¹¹ Me ha sido útil el análisis de Stephen Krasner (1978a: 27) de la perspectiva de la política burocrática. El libro de Krasner muestra también lo diferente que es adoptar un enfoque más microscópico, histórico y centrado en el Estado.
- ¹² Véanse Leonard Binder, James S. Coleman, Joseph La Palombara, Lucian W. Pye, Sidney Verba y Myron Weiner (1971); Gabriel Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt, (1973); Tilly (comp.) (1975). Las obras de Tilly y Grew critican abiertamente las concepciones teóricas defendidas por el Committee on Comparative Politics, que patrocinó estos proyectos, y Tilly propugna un enfoque como el incluido ahora en la misión del Committee on States and Social Structures.
- ¹³ Una muestra de las obras neomarxistas más importantes incluye Perry Anderson, (1974); Gösta Esping-Anderson, Roger Friedland y Erik Olin Wright, (1976:186-220); John Holloway y Simon Picciotto (comps.) (1978); Ralph Miliband, (1969); Nicos Poulantzas, (1973); Claus Offe, (1974: 31-75); Göran Therborn, (1978); Immanuel Wallerstein, (1974, 1980).
Algunas excelentes reseñas de los debates neomarxistas son las de Martin Carnoy, (1984); David A. Gold, Clarence Y.H. Lo y Erik Olin Wright, (1975); Bob Jessop, (1977b, 1982a); y Ralph Miliband, (1977b).
- ¹⁴ De todos los participantes en los debates neomarxistas, Fred Block (1977: 6-28; 1980: 227-242) es quien llega más lejos al considerar a los Estados como actores verdaderamente autónomos. Para posiciones congruentes, véase también Trimberger (1978) y Skocpol (1979; 1980: 155-201). Block y yo somos criticados conjuntamente en Carnoy (1984: cap. 8), por haber concedido una importancia excesiva a la autonomía del Estado; y Block, Trimberger y yo somos analizados críticamente en Ralph Miliband (1983: 57-68).
- ¹⁵ El alcance de numerosas proposiciones neomarxistas acerca de los Estados las hace más aplicables/verificables en comparaciones entre modos de producción que entre naciones dentro del capitalismo. Therborn, en *Ruling class*, es uno de los pocos teóricos que no obstante, intenta esas comparaciones entre modos.
- ¹⁶ No pretendo sugerir una mera continuidad. En torno a las guerras mundiales y durante la depresión de la década del 30, cuando se tambalearon tanto la hegemonía británica como la estadounidense, tuvo lugar la irrupción de teorías más centradas en el Estado, incluidas obras como Harold Lasswell, (1941:455-468) y Karl Polanyi, (1957).
- ¹⁷ Véanse algunos tratamientos sugerentes en Stephen D. Krasner (1978: 51-87); Stephen Blanck (1978: 89-138); Andrew Martin (1977:323-354); Paul M. Sacks (1980:349-376); y Dyson y Wilks (comps.) (1983).
- ¹⁸ Para los principales escritos de Max Weber sobre los Estados, véase Guenther Roth y Claus Wittich (comps.), (1968: caps. 9-10-13).
- ¹⁹ Para un análisis de la teoría pluralista más importante sobre la autonomía del Estado, véase la nota 9. Las obras de Poulantzas y Offe citadas en la nota 13 representan importantes teorías marxistas de la autonomía del Estado. El enfoque de Poulantzas es, en última instancia, muy frustrante, ya que se limita a postular la “autonomía relativa del Estado

capitalista” como rasgo necesario del modo de producción capitalista en cuanto a tal. Poulantzas insiste en que el Estado es “relativamente autónomo” con independencia de los vínculos empíricos variables que se dan entre las organizaciones del Estado y la clase capitalista y, al mismo tiempo, postula que el Estado debe funcionar invariablemente para estabilizar el sistema capitalista en su conjunto.

²⁰ Véase también Alfred Stepan (1973: 47-65).

²¹ Así, al comentar la obra de Stepan, Trimberger mantiene que podría haber explicado la naturaleza represiva y “excluyente” del golpe de Estado de Brasil (en contraste con las reformas “incluyentes” de Perú, que comprendieron la movilización política masiva y la expropiación de los propietarios de haciendas) centrándose en los vínculos de los militares brasileños con los capitalistas brasileños multinacionales. En realidad, Stepan dice (1973: 54) que los profesionales militares brasileños recibieron su formación junto con civiles pertenecientes a las elites, incluidos industriales, banqueros y elites comerciales, que también asistieron a la Escuela Superior de Guerra del Brasil en el período anterior a 1964.

²² La obra de Trimberger confirma así los problemas de la teoría de Nicos Poulantzas analizados en la nota.

²³ En el caso de Francia, hay una bibliografía especialmente rica sobre la autonomía del Estado, sus consecuencias y sus límites. Aquí prescindo deliberadamente de ella al ser Francia un caso sumamente obvio de aplicación de las ideas sobre la autonomía del Estado. No obstante, véanse las obras de Birnbaum, Hall, Suleiman y Zysman citadas en las notas 2 y 3, junto con Stepehn Cohe (1976); y Richard F. Kuisel, (1981).

²⁴ Véase también Krasner, (1978b: 51-87).

²⁵ Y así Krasner tiene la mayor dificultad para distinguir su razonamiento en favor de la “autonomía del Estado” de la perspectiva estructural marxista, según la cual el Estado actúa en favor de los intereses de la clase del capital en su conjunto. Su solución, insistir en los objetivos ideológicos “irracionales” de la política del Estado como prueba contra el argumento de los intereses de clase, no me parece muy convincente. ¿Puede una ideología imperialista no ser prueba de una coincidencia de clase así como de una finalidad del Estado? Por el contrario, podría insistirse en los “intereses” geopolíticos apreciados en las intervenciones basadas en el “mundo libre” no son obviamente irracionales habida cuenta de ciertas interpretaciones de los intereses geopolíticos de Estados Unidos.

²⁶ Kenneth Finegold y Theda Skocpol (1980b), ponencia presentada a la asamblea anual de la American Political Science Association, Washington, D.C. Parte de esta ponencia fue publicada posteriormente como Theda Skocpol y Kenneth Finegold, (1982a: 255-278).

²⁷ De formas diferentes, *Defending the national interest*, de Krasner y *Political power and social classes*, de Poulantzas, sirven de ejemplo para este punto.

²⁸ O tal vez deba decirse que, en el mejor de los casos, todo movimiento estatal o de construcción del Estado preocupado por un control administrativo-militar total sólo será capaz (y tendrá probabilidades) de aplicar políticas relacionadas con ese objetivo primordial. Este principio es una buena guía para comprender muchos de los cambios sociales que acompañan a las luchas por la construcción del Estado durante los interregnos revolucionarios.

²⁹ Véase Tilly (comp.) (1975); Michael Mann (1980:165-208); y Stephen Skowronek (1982).

³⁰ Véase la importante obra histórico-comparativa de Bernard Silberman (1982) sobre los modos alternativos de burocratización del Estado en relación con los procesos de profesionalización.

³¹ Los ingresos inesperados procedentes de las ventas internacionales de petróleo, por ejemplo, pueden hacer a los Estados Unidos más autónomos de los controles de la sociedad y, debido a debilidad de las raíces sociales y de los pactos políticos, más vulnerables en momentos de crisis. Mantengo esa postura en “Rentier State and shi’a Islam in the Iranian Revolution” (1982:265-283). El Comité Conjunto sobre Oriente Próximo y Medio del American Council of Learned Societies y del Social Sciences Research Council tiene en la actualidad un proyecto titulado “Social Change in Arab Oil-Producing Societies” que investiga las repercusiones de los ingresos procedentes del petróleo en las relaciones Estado-sociedad.

³² Véase Robert E. Wood (1980:1-34). El ensayo de Wood documenta y estudia principalmente las repercusiones negativas para la construcción del Estado de la mayor parte de la ayuda extranjera, aunque también señala que “las institu-

ciones militares ‘superdesarrolladas’ favorecidas por la ayuda pueden proporcionar un trampolín para una experimentación estatista no pretendida por quienes ofrecen la ayuda”. Taiwan y Corea del Sur parecen buenos ejemplos de este caso.

- 33 Véase John A. Dunn, Jr., (1978: 29-53).
- 34 Para formulaciones “clásicas” del análisis social de las finanzas del Estado, véanse especialmente Lorenz von Stein, (1958: 202-213) y Rudolf Goldscheid (1958:28-36).
- 35 Este concepto es estudiado por Peter Katzenstein (1978:16-97-298)
- 36 Susan S. y Norman I. Fainstein (1978:125-146); véanse especialmente pp. 140-141.
- 37 Krasner, (1978), especialmente partes 2 y 3.
- 38 Estoy agradecida a Jeff Weintraub por haberme enseñado las afinidades de este segundo enfoque con la sociología política de Tocqueville.
- 39 Una obra reciente que trata cuestiones afines es *The State tradition in Western Europe: A study of an idea and institution* de Kenneth Dyson (1980).
- 40 Para una visión general de Tilly de la acción colectiva en respuesta crítica a enfoques sociológicos anteriores, véase Tilly (1978c).
- 41 Véanse Suzanne Berger (comp.) (1981b); Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (comps.) (1979); y Gerhard Lehbruch y Phillippe C. Schmitter (comps.) (1982).
- 42 Véase Martin Shefter (1979: 211-265; 1983: 459-483).
- 43 De hecho, Shefter (1977: 428) muestra que la gran magnitud de la autonomía burocrática en la República de Weimar indujo a partidos que podrían haber preferido apelar al clientelismo para obtener votos campesinos a efectuar llamamientos ideológicos. Así, recurrieron a las “ideas” antisemitas y nacionalistas para atraer al campesinado, clase a la que a menudo se supone orientada intrínsecamente hacia los llamamientos del clientelismo.
- 44 Matthew Crenson (1971), especialmente caps. 5 y 6.
- 45 Katznelson (1981) y Martin Shefter “Trades unions and political machines: The organization and disorganization of the American working class in the late nineteenth century”, de próxima publicación en Ira Katznelson y Aristide Zolberg (comps.), *Working class formation: Nineteenth century patterns in Western Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- 46 Véase David Vogel (1981: 155-185).
- 47 Véase Gerard L. Geison (comp.) (1984); Arnold J. Heidenbeimer, (1982); Terry Johnson (1982:186-200); Dietrich Rueschemeyer (1973; 1983); Bernard Silberman (1980).

Bibliografía

- ADAS, Michael (1981), From avoidance to confrontation: Peasant protest in precolonial and colonial Southeast Asia, *Comparative Studies in Society and History*, 23.
- ALLISON, Graham (1971), *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little, Brown and Co.
- ALMOND, Gabriel (1965), A developmental approach to political systems, *World Politics*, 16.
- ALMOND, Gabriel y BINGHAM POWELL Jr., G. (1966), *Comparative politics: A developmental approach*, Boston, Little, Brown and Co.
- ALMOND, Gabriel y COLEMAN, James S. (comps.) (1960), *The politics of developing areas*, Princeton, Princeton University Press.
- ALMOND, Gabriel; FLANAGAN, Scott C. y MUNDT, Robert J. (1973), *Crisis, choice and change; historical studies of political development*, Boston, Little, Brown and Co.,
- AMSDEM, Alice (1979), Taiwan's economic history: A case of statism a challenge to dependency theory, *Modern China*, 5.
- ANDERSON, Perry (1974a), *Passages from antiquity to feudalism*, Londres, New Left Books, (en castellano, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, Madrid, Siglo XXI, 1989, 14ª edición).
- ANDERSON, Perry (1974b), *Lineages of the absolutist State*, Londres, New Left Books, (en castellano, *El Estado absolutista*, Madrid, Siglo XXI, 1987, 8ª edición).
- ASHFORD, Douglas (1983), *British dogmatism and French pragmatism: Central-local policymaking in the modern Welfare State*, Londres, Allen & Unwin.
- BADJE, Bertrand y BIRNBAUM, Pierre (1983), *The sociology of the State*, Chicago, University of Chicago Press.
- BARDHAN, Pranab (1982-83), The State, classes and economic growth in India, *Radbakrisbnan Memorial Lectures*, Oxford, All Souis College.
- BATES, Robert H. (1981), *Markets and States in tropical Africa: The political basis of agricultural policies*, Berkeley, University of California Press.
- BENJAMIN, Roger y DUBALL, Raymond (1985), The capitalist State in context, en BENJAMIN, R. y ELKIN, S. (comps.), *The democratic State*, Lawrence, University of Kansas Press.
- BENNETT, Douglas y SHARPE, Kenneth (1979), Agenda setting and bargaining power: The Mexican State versus transnational automobile corporations, *World Politics*, 32.
- BERGER, Suzanne (1981a), Interest groups and the governability of European society, *Items* (boletín del Social Science Research Council), 35.
- BERGER, Suzanne (comp.) (1981b), *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- BINDER, Leonard; COLEMAN, James S.; LA PALOMBARA, Joseph; PYE, Lucian W.; VERBA, Sidney y WEINER, Myron (1971), Crises and sequences political development, *Studies in Political Development*, 7, Princeton, Princeton University Press.
- BIRNBAUM, Pierre (1982), *The heights of power: An essay on the power elite in France*, Chicago, University of Chicago Press.
- BIRNBAUM, Pierre (1980), States, ideologies, and collective action in Western Europe, *Social Science Journal*, 32.
- BLANCK, Stephen (s/f), Britain: The politics of foreign economic policy, the domestic economy, and the problems of pluralism stagnation, en KATZENSTEIN (comp), *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states*, Madison, University of Wisconsin Press.
- BLOCK, Fred (1980), Beyond relative autonomy, en MILIBAND, Ralph y SAVILLE, John (comps.), *The Socialist Register 1980*, Londres, Merlin Press.
- BLOCK, Fred (1977), The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of State, *Socialist Revolution*, 7.
- CAMERON, David (1978), The expansions of the public economy: A comparative analysis, *American Political Scienza Review*, 72.

- CARNOY, Martin (1984), *The State and political theory*, Princeton, Princeton University Press.
- CHARRAD, Mounira (1980) Women and the State: A comparative study of politics, law, and the family in Tunisia, Algeria and Morocco, *tesis doctoral*, Universidad de Harvard.
- CHIROT, Daniel (1976), *Social change in a peripheral society: The creation of a Balkan colony*, Nueva York, Academic Press.
- COHE, Stepehn (1976), *Modern capitalist planning: The French experience*, Berkeley, University of California Press.
- CRENSON, Matthew (1971), The un-politics of air pollution: A study of non-decision making in the cities, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- DAHL, Robert (1961), *¿Who governs?*, New Haven, Yale University Press.
- DUNN, John A. Jr. (1978), The importance of being earmarked: Transport policy and highway finance in Great Britain and the United States, *Comparative Studies in Society and History*, 20, 1.
- DYSON Kenneth y WILKS Stephen (comps.) (1983), *Industrial crisis: A comparative study of the State and industry*, Nueva York, St. Martin's Press.
- DYSON, Kenneth (1980) *The State tradition in Western Europe: A study of an idea and institution*, Nueva York, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSON, Gösta; FRIEDLAND, Roger y OLIN WRIGT, Erik (1976), Modes of class struggle and the capitalist State, *Kapitalistate*, 4-5.
- EVANS, Peter B. (1979), *Dependent development: The alliance of multinational, State, and local capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- FAINSTEIN, Susan S. y FAINSTEIN, Norman I. (1978), Nacional policy and urban development, *Social Problems*, 26.
- FINEGOLD, Kenneth y SKOCPOL, Theda (1982), State capacity and economic intervention in the early New Deal, *Political Science Quarterly*, 97.
- FINEGOLD, Kenneth y SKOCPOL, Theda, (1980), Capitalists, farmers, and workers in the New Deal. The ironies of government intervention, ponencia presentada a la *Asamblea Anual de la American Political Science Association*, Washington D.C., (31 de agosto).
- FOUGERE, Geoffrey (1978), The structure of government and the organización of politics: A polity centered approach, Departamento de Sociología, Universidad de Harvard.
- GEERTZ, Clifford (1980), *Negara: The theatre State in nineteenth-century Bali*, Princeton, Princeton University Press.
- GEISON Gerard L. (comp.) (1984), *Professions and the French State, 1700-1900*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- GOLD, David A.; LO, Clarence y OLIN WRIGHT, Erik (1975), Recent developments in Marxist theories of the capitalist State, *Monthly Review*, 27, 5.
- GOLDSCHIED, Rudolf (1958), A sociological approach to problems of public finance, en MUSGRAVE, Richard A. y PEACOCK, Alan T. (comps.), *Classic in the theory of public finance*, Nueva York, MacMillan.
- GREENBERG, Stanley B. (1980), *Race and State in Capitalist development*, New Haven, Yale University Press.
- HALL, Peter A. (1983), Policy innovation and the structure of the State: The politics-administration nexus in France and Britain, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 466.
- HALL, Peter A. (s/d), Patterns of economic policy among the European states: An organizational approach, en BORNSTEIN, Stephen; HELD, David y KRIEGER, Joel (comps.), *The State in capitalist Europe*, Londres, Allen & Unwin.
- HALPERIN, Morton S. (1971), *Bureaucratic politics and foreign policy*, Washington D.C., The Brookings Institutions.
- HAMILTON, Nora (1982), *The limits of State autonomy: Post revolutionary México*, Princeton, Princeton University Press.
- HECHTER, Michael (1975), *Internal colonialism: The Celtic fringe in British national development, 1536-1966*, Berkeley, University of California Press.
- HECLO, Hugh (1984), *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.

- HEIDENBEIMER, Arnold J. (1982), Professions, the State, and the Polic (e) and connection: How concepts and terms evolved over time and across language boundaries, ponencia presentada en una reunión sobre Profesiones, Política Pública y Estado, *XII Congreso Mundial de la International Political Science Associations*, Río de Janeiro, Brasil.
- HOLLOWAY, John y PICCIOTTO, Simon (comps.) (1978), *State and capital: A marxist debate*, Londres, Arnold.
- HUNTINGTON, Samuel (1968), *Political order and changing societies*, New Haven, Yale University Press.
- JANOWITZ, Morris (1976), *Social control of the Welfare State*, Chicago, Chicago University Press.
- JANOWITZ, Morris (1964), *The military in the political development of new nations*, Chicago, Chicago University Press.
- JESSOP, Bob (1982), *The capitalist State: Marxist theories and methods*, New York University Press.
- JESSOP, Bob (1977), Recent theories of the capitalist State, *Cambridge Journal of Economics*, 1.
- JOHNSON, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.
- JOHNSON, Terry (1982), The State and the professions; peculiarities of the British, en GIDDENS, Anthony y MACKEWIE, Gavin (comps.), *Social class and the division of labour*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Prem.
- KATZENSTEIN, Peter (comp.) (1978), *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states*, Madison, University of Wisconsin Press.
- KATZNELSON, Ira (1981), *City trenches: Urban politics and the patterning of class in the United States*, Nueva York, Pantheon Books.
- KATZNETSON, Ira y PREWITT, Kenneth (1979), Constitutionalism, class, and the limits of choice in U.S. foreign policy, en FAGEN, Richard (comp.), *Capitalism and the State in U.S. Latin American relations*, Stanford, Stanford University Press Calif.
- KELMAN, Steven (1981), *Regulating America, regulating Sweden: A comparative study of occupational health and safety policy*, Cambridge, MIT Press.
- KRASNER, Stephen D. (1984), Review articles: approaches to the State; alternative conceptions and historical dynamics, *Comparative Politics*, 16.
- KRASNER, Stephen D. (1978), United States commercial and monetary policy: Unravelling the paradox of external strength and internal weakness, en KATZENSTEIN (comp.), *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states*, Madison, University of Wisconsin Press.
- KRASNER, Stephen D., (1978), *Defending the national interest: Raw materials investments and U.S. foreign policy*, Princeton, Princeton University Press.
- KUISEL, Richard F. (1981), *Capitalism and State in modern France: Renovation and economic management in the Twentieth century*, Cambridge University Press.
- LANGDON, Steven, (1981), *Multinational corporations in the political economy of Kenya*, Londres, MacMillan.
- LASSWELL, Harold (1941), The garrison State, *American Journal of Sociology*, 46.
- LASTON, David (1957), An approach to the analysis of political systems, *World Politics*, 9.
- LEHMBRUCH, Gerhard y SCHMITTER, Phillipe C. (comps.) (1982.), Patterns of corporatist policy-making, vol. 7 de *Modern politics series*, Beverly Hills, Sage.
- LIM, Hyun-chin, (1982), Dependent development in the world system: The case of South Korea, 1963-1979, *tesis doctoral*, Universidad de Harvard.
- LOWI, Theodore J. (1978), Public policy and bureaucracy in the United States and France, en ASHFORD, Douglas E. (comp.), *Comparing public policies: New concepts and methods*, vol. 4 de *Sage yearbooks in politics and public policy*, Beverly Hills, Sage.
- MANN, Michael (1980), State and society, 1130-1815: An analysis of English State finances, *Political power and social theory*, vol. 1, Greenwich, JAI Press.
- MARTIN, Andrew (1977), Political constraints on economic strategies in advanced industrial societies, *Comparative Political Studies*, 10.

- MIGDAL, Joel S. (1974), *Peasant, politics and revolution: Pressures toward political and social change in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- MILIBAND, Ralph (1983), State power and class interest, *New Left Review*, 138.
- MILIBAND, Ralph (1977), *Marxism and politics*, Oxford, Oxford University Press, (en castellano, *Marxismo y Política*, Madrid, Siglo XXI, 1978).
- MILIBAND, Ralph (1969), *The State in capitalist society*, Nueva York, Basic Books, (en castellano, *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1970).
- MURILLO de CARVALHO, Jose (1981), Political elites and States building: The case of nineteenth century Brazil, *Comparative Studies in Society and History*, 24.
- NETTL, J.P. (1968), The State as a conceptual variable, *World Politics*, 20.
- NORDLINGER, Eric A. (1981), *On the autonomy of the democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.
- NORTH, Douglas C. (1981), *Structure and change in economic history*, Nueva York, Norton, (en castellano, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1984).
- NORTH, Douglas C. (1979), A framework for analyzing the State in economic history, *Explorations in Economic History*, 16.
- OFFE, Claus (1974), Structural problems of the capitalist State, *German Political Studies*, 1.
- PANITH, Leo (comp.) (1977), *The Canadian State: Political economy and political power*, Toronto, University of Toronto Press.
- POGGI, Gianfranco (1978), *The development of the modern State: A sociological introduction*, Stanford, Stanford University Press.
- POLANYI, Karl (1957), *The great transformation*, Boston, Beacon Press, (1° edición, 1944).
- POLSBY, Nelson W. (1961), *Community power and political theory*, New Haven, Yale University Press.
- POULANTZAS, Nicos (1973), *Political power and social classes*, Londres, New Left Books, (en castellano, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1969)
- ROTH Guenther y WITTICH Claus (comps.) (1968), *Economy and society*, vol. 2 y 3, Nueva York, Bedminster Press.
- ROTHSCHILD, Joseph (1981), *Ethnopolitics: A conceptual framework*, Nueva York, Columbia University Press.
- RUESCHEMEYER, Dietrich (1983), Professional autonomy and the social control of expertise, en Dingwall, R. y Lewis, P (comps.), *The sociology of the professions*, Londres, MacMillan.
- RUESCHEMEYER, Dietrich (1973), *Jawyers and their society: A comparative study of the legal profession in Germany and the United States*, Cambridge, Harvard University Press.
- SACKS, Paul M. (1980), State structure and the asymmetrical society; an approach to public policy in Britain, *Comparative Politics*, 12.
- SALISBURY, Robert H. (1979), Why no corporatism in America?, en SCHMITTER y LEHMBRUCH (comps.), *Trend toward Corporatist intermediation*, *Contemporary political sociology*, vol. I, Beverly Hills, Sage.
- SCHMITTER, Phillippe C. y LEHMBRUCH, Gerhard (comps.) (1979), *Trend toward corporatist intermediation*, *Contemporary political sociology*, vol. I, Beverly Hills, Sage.
- SHEFTER, Martin (1983), Regional receptivity to reform the legacy of the progressive era, *Political Science Quarterly*, 98.
- SHEFTER, Martin (1979), Party, bureaucracy and political change in the United States, en MAISEL, Louis y COOPER, Joseph (comps.), *The development of political parties: Patterns of evolution and decay*, *Sage electoral studies yearbook*, vol. 4, Beverly Hills, Sage.
- SHEFTER, Martin (1977), Party and patronage: Germany, England and Italy, *Politics and Society*, 7.
- SHEFTER, Martin (s/f), Trades unions and political machines: The organization and disorganization of the American working class in the late nineteenth century, de próxima publicación en KATZNELSON, Ira y ZOLBERG, Aristide (comps.), *Working class formation: Nineteenth century patterns in Western Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- SILBERMAN, Bernard (1982), State bureaucratization: A comparative analysis, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Chicago.

- SKLAR, Richard (1975), *Corporate power in an African State: The political impact of multinational mining companies in Zambia*, Berkeley, University of California Press.
- SKOCPOL, Theda (1982), Centier State and shi'a Islam in the Iranian Revolution, *Theory and society*, 11.
- SKOCPOL, Theda (1980), Political response to capitalist crisis: NeoMarxist theories of the State and the case of the New Deal, *Politics and Society*, 20.
- SKOCPOL, Theda (1979), *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, Theda (1973), A critical review of Barrington Moore's Social origins of dictatorship and democracy, *Politics and Society*, 4.
- SKOCPOL, Theda y IKENBERRY, John (1983), The political formation of the American Welfare State in historical and comparative perspectives, *Comparative Social Research*, 6.
- SKOWRONEK, Stephen (1982), *Building a new American State: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred (1978), *The State and society: Peru in comparative perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- STEPAN, Alfred (1973), The new professionalism of internal warfare and military role expansion, en A. Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press.
- STONE, Deborah A. (1980), *The limits to professional power: National health tare in the Federal Republic of Germany*, Chicago, Chicago University Press.
- SULEIMAN, Ezra N. (1974), *Politics power and bureaucracy in France: The administrative elite*, Princeton, Princeton University Press.
- THERBORN, Göran (1978), *¿What does the ruling class do when it rules?*, Londres, New Left Books, (en castellano, *¿Cómo domina la clase dominante?*, Madrid, Siglo XXI, 1979).
- TILLY, Charles (1986), *The contentious French*, Cambridge, Harvard University Press.
- TILLY, Charles (1981), *As sociology meets history*, Nueva York, Academic Press.
- TILLY, Charles (1978), *From mobilization to revolution*, Addison-Wesley, Reading.
- TILLY, Charles (comp.) (1975), The formation of national-States in Western Europe, *Studies in Political Development*, 8, Princeton, Princeton University Press.
- TOLLIDAY, S. y ZEITLIN, J. (comps.) (1984), *Shop floor bargaining and the State: Historical and comparative perspectives*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- TRIMBERG, Ellen Kay (1978) *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Nueva Brunswick, Transation Books.
- TRUMAN, Davis B. (1951), *The governmental process*, Nueva York, Knopf.
- VOGEL, David (1981), The 'new' social regulation in historical and comparative perspective, en McGRAW, Thomas (comp.), *Regulation in perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- VOGEL, David (1978), Why businessmen distrust their State: The political consciousness of American corporate executives, *British Journal of Political Science*, 8.
- VON STEIN, Lorenz (1958), On taxation, en Musgrave, RICHARD, A. y PEACOCK, Alan T. (comps.), *Classic in the theory of public finance*, Nueva York, MacMillan.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974), *The modern world system*, vols. 1 y 2, Nueva York, Academic Press, (en castellano, *El moderno sistema mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1984).
- WILSON, Graham K. (1982), Why is there no corporatism in the United State?, en LEHMBRUCH y SCHMITTER (comps.), *Corporation policy-making*.
- WOLFINGER, Raymond E. (1974), *The politics of progress*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- WOOD, Robert E. (1980), Foreign aid and the capitalist State in under developed countries, *Politics and Society*, 10.
- ZYSMAN, John (1977), *Political strategies for industrial order: State, market and industry in France*, Berkeley, University of California Press.

La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales*

CARLOS H. ACUÑA Y WILLIAM C. SMITH

Introducción

Hace más de una década, Carlos Díaz Alejandro (1984) advertía que América Latina “ya no estaba en Kansas”, recordando a Dorothy, el personaje de *El Mago de Oz*, que súbitamente se ve arrancada de su hogar para encontrarse en la tierra de Oz. Desde comienzos de la década del '80, transformaciones fundamentales han trastocado el paisaje latinoamericano, en una forma que sólo tiene antecedentes parecidos en los acontecimientos de la década de 1930. Entre dichas transformaciones deben mencionarse el surgimiento, evolución y resolución parcial de la crisis de la deuda externa, sumados a procesos de democratización, realineamientos profundos en la política internacional y la creciente influencia de las instituciones financieras internacionales en las estrategias económicas adoptadas en los países periféricos. Las consecuencias que han tenido estas transiciones políticas y económicas, y sus cambios sociales concomitantes, nos permiten analizar hoy los probables desenlaces a que pueden dar lugar estas transformaciones aún en curso.

La mayoría de los regímenes civiles que emergieron en la década del '80 a partir de una dictadura militar lograron cierto grado de estabilidad institucional y consolidación democrática¹, pero aún enfrentan serios desafíos políticos y económicos.

Las políticas de “libertad de mercado” propugnadas por el llamado “Consenso de Washington”² lograron dominar la hiperinflación, imponer una mayor disciplina para contener el déficit fiscal del sector público y equilibrar las cuentas externas. Sin embargo, para la mayor parte de los países latinoamericanos, el objetivo de alcanzar un crecimiento sustentable probó ser escurridizo. Políticas monetarias que derivaron en la sobrevaluación de las monedas locales ponen en peligro los excedentes comerciales y la competitividad externa. Concomitantemente, desde fines de la década del '70, la aguda declinación del ingreso per cápita en la mayoría de estos países ha exacerbado la pobreza y deteriorado más aun las condiciones, de por sí atroces, de desigualdad y de concentración del ingreso y la riqueza. La muy modesta recuperación económica de la región, aunada a sucesos como los dos intentos de golpe militar en Venezuela en 1992, la toma del poder ese mismo año por parte de una dicta-

dura cívico-militar en Perú y la continua inflación e incertidumbre política en Brasil plantean inquietantes dudas acerca de las consecuencias políticas y sociales de la reestructuración neoliberal. En los análisis del período posterior a la transición, merecen particular atención el grave deterioro de la capacidad del Estado para manejar las grandes variables macroeconómicas y las problemáticas tensiones entre la lógica del mercado (reforzada por las exigencias de la economía mundial), por un lado, y por el otro las presiones tendientes a institucionalizar y expandir la participación popular y los derechos de los ciudadanos más allá del terreno político-institucional de las campañas electorales.

En este artículo abordaremos algunas de estas cuestiones, centrales respecto de la política de la reestructuración neoliberal. Sostenemos ante todo la necesidad de reformular la relación entre la política y la economía, y planteamos la controvertida cuestión del poder del Estado en un proceso de reforma económica orientada al mercado. A continuación, en la segunda sección, se analiza la significación política que tiene el desempeño económico para los conflictos sociopolíticos; en discrepancia con los análisis ortodoxos, explicamos las razones por las cuales cuando mejora dicho desempeño cabe esperar un *aumento* de las tensiones sociopolíticas. En la tercera sección se esbozan diversos escenarios político-económicos alternativos para los países de América Latina: la crisis orgánica, una reestructuración neoliberal exitosa acompañada de una democracia fragmentaria y excluyente, una democracia incluyente con actores fuertes y un Estado activista, y regímenes democráticos duales con mediocre desempeño económico. En las conclusiones, recapitulamos brevemente nuestros argumentos principales.

Repensando la política y la economía

El shock externo de la crisis de la deuda y las posteriores reformas estructurales sugeridas por Washington y las instituciones financieras internacionales llevaron a la implementación de políticas con fuertes elementos comunes. El proceso de la reforma estructural condujo al surgimiento de democracias con una gran concentración del poder en el Ejecutivo y la exclusión de los sectores populares de la formulación e instrumentación de las medidas sociales y económicas. Este proceso, además, exacerbó las tensiones entre el Ejecutivo y los demás poderes, dando por resultado un debilitamiento de las instituciones parlamentarias y de la justicia. Otra consecuencia del proceso fue la desarticulación de los actores sociales, en particular los de sectores subalternos. Dadas estas grandes similitudes políticas y económicas, ¿Podemos hablar de un único proceso político latinoamericano? ¿Es legítimo inferir, a partir de la limitación de las opciones económicas viables, una tendencia forzosa a escenarios políticos comunes, en los que las diferencias entre los diversos países serían meramente cuestión de grado? Por último, ¿Qué nos dicen estas similitudes respecto del futuro de la democracia y del bienestar del pueblo en América Latina?

Inferir la política a partir de la economía no es una buena metodología, y ello es particularmente cierto en las condiciones de suma restricción en que vive América Latina hoy. En contraste con la Gran Depresión de la década del '30, la crisis de la deuda externa de los años '80 y la dependencia cada vez mayor de los países latinoamericanos respecto de las instituciones financieras internacionales derivó en la imposición de criterios ortodoxos, la erosión de la rela-

tiva autonomía de los decisores de cada país con relación a los procesos económicos globales y el estrechamiento de la gama de estrategias aceptables de estabilización económica (Stallings, 1992; Kahler, 1992; Vacs, 1994). En tales circunstancias, la organización y el comportamiento de los actores sociales y políticos suelen ser considerados, sobre todo por los economistas, como un mero reflejo epifenoménico de variables económicas más “fundamentales”.

Ahora bien: la constitución de los grupos y clases sociales y sus acciones no están determinados únicamente por las condiciones objetivas. La constitución y comportamiento de estos actores colectivos son el resultado de las luchas, y estas luchas no se rigen directamente por las relaciones de producción o las tendencias del mercado, con independencia de las condiciones que las limitan. Aun las luchas que se consideran estrictamente “económicas” tienen una especificidad histórica y son definidas y conformadas por relaciones políticas, institucionales e ideológicas.

Distintas instituciones del Estado, regímenes políticos y normas jurídicas se combinan en forma específica de modo tal que diversos grupos y clases sociales enfrentan posibilidades muy divergentes de concretar sus intereses y alcanzar sus objetivos. Análogamente, las instituciones no estatales, como los partidos políticos, las asociaciones empresariales y los sindicatos, que confluyen para luchar por sus intereses colectivos, son la cristalización organizativa de los recursos y capacidad de acción estratégica de cada actor particular. Estos conjuntos institucionales componen la organización social del poder político (Przeworski, 1977; Wright, 1978).

Un ejemplo contribuirá a aclarar nuestra argumentación. Imaginemos una coyuntura histórica de crisis tan catastrófica que todas las estrategias moderadas o gradualistas se juzguen insuficientes y la imposición de un programa recesivo de shock se le presente a la sociedad civil como la “única” alternativa responsable frente al caos. Este programa ortodoxo, a su vez, provoca una aguda caída en los salarios, un aumento del desempleo, una reducción del déficit fiscal obtenida merced al incremento de los impuestos al consumo y la reducción del gasto público destinado a salud, educación y otros servicios sociales, todo lo cual lleva a una redistribución regresiva del ingreso. Una crisis y una respuesta ortodoxa de esta índole suelen citarse como evidencia de que la política debió hincarse de rodillas, viéndose forzada a obedecer los dictados de una lógica económica implacable. Las preferencias de las mayorías y el sufragio popular pierden importancia en cuanto a la formulación de las políticas económicas y sociales. Sea cual fuere el partido o el gobernante que esté en el poder, su ideología o sus vínculos con diferentes intereses sociales, tarde o temprano la política económica tendrá que ser por fuerza siempre la misma. Según la deprimente perspectiva de muchos análisis, en las sociedades latinoamericanas la mayoría de los actores pronto “aprenden la lección” y admiten la escasa importancia relativa de la actividad política, el sufragio y el sistema político en su conjunto. Se postula que el desenlace probable es el vaciamiento de contenido de la política democrática y, en casos extremos, la renuncia a las preferencias y compromisos democráticos así como la quiebra de la propia democracia.

No obstante, aun en situaciones extremas en que la formulación de la política económica no tiene más que una alternativa, la significación política de dicho suceso variará radicalmente en función de contingencias históricas como la índole del régimen político, su ideología o

los compromisos sociales o políticos de los funcionarios de gobierno en el momento de producirse la crisis o el shock externo. Las tensiones incrementadas por el shock del ajuste pueden acelerar la decisión de un gobierno autoritario de liberalizar el régimen y quizá conducir, a la larga, a un desenlace democrático. En el caso de los regímenes democráticos, dichas tensiones pueden dar lugar a un cambio de gobierno o incluso a la crisis y caída del régimen. Si la crisis se produce dentro de un régimen democrático y no socava la estabilidad gubernamental o institucional, la adopción de políticas de ajuste por un partido que llega al poder respaldado por los sindicatos y los sectores populares puede tener ciertos resultados. Por otro lado, si el ajuste es instrumentado por un partido que representa a una coalición de la clase media y la burguesía, las consecuencias pueden ser muy distintas.

Estas consecuencias pueden variar de un fortalecimiento de pautas históricas de alianzas y oposición de larga data a una profunda ruptura histórica. Según cuál sea el escenario, las mismas políticas económicas determinarán resultados políticos diversos en cuanto al nivel de conflicto sociopolítico y la oposición a la reforma económica, así como el desempeño económico y las implicaciones a largo plazo para la consolidación democrática. El hecho de que las crisis económicas restrinjan seriamente el margen de maniobra de un gobierno no significa que desaparezca el “espacio político” ni que la política haya sido absorbida por la economía. Las opciones, estrategias y contingencias políticas seguirán siendo factores centrales de los procesos sociales y económicos, y su sentido y consecuencias pueden aun cobrar mayor relevancia en una coyuntura de profundas crisis y transformaciones económicas.

Los procesos de transición y consolidación democrática en el marco de crisis económicas con una distribución regresiva del ingreso no son un fenómeno exclusivamente latinoamericano. Esta pauta ha caracterizado a casi todos los procesos de transición y consolidación que se dieron desde la década del '70. Como demuestran Linz y Stepan (1991), los recientes procesos de consolidación en Europa (vale decir, los de España, Grecia y Portugal) se desarrollaron, justamente, en contextos de estanflación. Lo característico es que el crecimiento económico y el empleo, así como los niveles salariales, disminuyan al consumarse el proceso de consolidación democrática. En los casos mencionados, los factores macroeconómicos ligados al bienestar social no robustecieron la estabilización democrática; por el contrario, estos procesos de consolidación tuvieron lugar a pesar de la realidad económica que vivían tales sociedades.

De modo similar, las afirmaciones en el sentido de que en América Latina el poder del Estado se está “debilitando” dicen muy poco. De hecho, estas generalizaciones disimulan las diferencias existentes entre los países en que el Estado es impotente para llevar a la práctica las políticas neoliberales favorecidas por las élites estatales, y aquellos otros países en que, pese a su “debilitamiento”, el Estado posee aún suficiente poder como para imponer la reforma económica y desmembrar a los actores sociales molestos. En la cuestión del poder del Estado y de la sociedad subyace una contradicción notoria. Por un lado, las recetas neoutilitaristas exigen un repliegue del Estado y un debilitamiento de los mecanismos públicos de regulación macroeconómica; por el otro, para imponer un modelo de acumulación impulsado por el mercado el aparato estatal debe crecer en su capacidad y poder.

De hecho, una mayor ortodoxia económica requeriría no una menor sino una *mayor* autonomía del Estado, especialmente en lo que atañe a la expresión inmediata de los inte-

reses empresariales y sindicales específicos. Asimismo, implicaría no una menor sino una *mayor* y más eficaz coordinación y supervisión del sector privado (v.gr., a través de la regulación de los mercados de valores y financiero, la ampliación de la base tributaria, la capacitación de los trabajadores, la promoción de la innovación tecnológica y la competitividad, etcétera), así como la concentración de ese mayor poder administrativo en manos de altos funcionarios del Estado y élites tecnocráticas. En suma, pese a la retórica antiestatista, el Estado debe forzosamente cumplir un importante papel en este período de transformaciones rápidas.

Por lo tanto, la oleada actual de reformas del Estado no implica meramente un achicamiento y un funcionamiento más “eficiente” de los organismos administrativos, sino una reconfiguración fundamental de los límites entre la política y la economía, y entre lo público y lo privado. Es una ardua experiencia, en cuyo transcurso muchos intereses organizados de la sociedad son de hecho “expulsados” del Estado, teniendo que valerse por sí mismos individualmente en el mercado³. Un Estado más impermeable a las demandas sociales exigirá un aparato administrativo dotado de mayor “autoridad”, capaz de neutralizar la reacción de los grupos perjudicados. Así, pues, la concentración del poder en el Ejecutivo (que se caracteriza por “decretazos” de dudosa validez legal, con claros matices autoritarios), típica de las reformas actuales en América Latina, orientadas al mercado, no es tanto el resultado de la psicología personal de determinados dirigentes – ni de presuntos rasgos propios de la cultura política latinoamericana – como de una lógica política y económica inherente a la transición de modalidades keynesianas de reproducción del consentimiento a otras modalidades más “liberales” de acumulación y de dominación política. En síntesis: en un período de fortalecimiento del mercado, es inevitable que también se fortalezca el Estado.

Pero una vez completada la transición y alcanzado un nuevo equilibrio, ¿Será el Estado más fuerte o más débil que antes de la revolución neoliberal? Con toda probabilidad, el Estado futuro será *al mismo tiempo* más fuerte y más débil. Según de qué problema específico o ámbito de política pública se trate, por ejemplo, la reestructuración neoliberal puede conducir a un serio repliegue de las funciones “empresariales” tradicionales de la esfera pública, vinculadas con la propiedad directa de empresas productivas, dando lugar así a un aparato estatal más pequeño y mucho más “débil”. No obstante, en otros ámbitos, como en lo tocante a la subordinación de los militares al régimen constitucional y a la capacidad de las élites civiles para ejercer control sobre las fuerzas armadas (v. gr., en la formulación de las políticas nacionales de seguridad, la imposición de severas reducciones al presupuesto militar, etc.) o en lo que atañe a restringir la acción de los trabajadores organizados, la autoridad pública puede simultáneamente robustecerse en grado significativo, sobrepasando incluso el poder y la autonomía logrados por las élites del Estado en anteriores períodos populistas o autoritarios. Incluso en lo que respecta al mercado, no resulta claro que las estrategias neoliberales impliquen necesariamente un Estado más débil. Por ejemplo, para que los mercados funcionen como corresponde, con la eficiencia y transparencia que pretenden los inversores privados, es preciso poner en marcha mecanismos eficaces de regulación estatal que antes no existían.

Las transformaciones que entraña este “retorno al mercado” no son neutrales en lo que hace a las estructuras de clase prevalecientes. En rigor, los programas neoliberales que subordinan

en forma progresiva la adopción de políticas públicas a la lógica de los criterios del mercado, al par que erosionan la significación de los partidos políticos y de los ámbitos parlamentarios de oposición, refuerzan a todas luces el poder estructural de los intereses capitalistas internacionales y de los sectores dirigentes de las clases empresariales internas. Esta observación es fundamental, aunque demasiado genérica y abstracta. Las perspectivas de la democracia latinoamericana no pueden inferirse directa e inequívocamente en función del fortalecimiento del capital, el debilitamiento del poder legislativo o judicial o el deterioro de la “representatividad” del sistema de partidos.

Las variaciones en el grado de control del Estado y en las amenazas al orden establecido, la fuerza de los partidos y de las instituciones legislativas, y la índole de la relación entre las fuerzas armadas y la política se manifestarán en una amplia gama de situaciones. En algunos casos, apenas puede llegarse a imponer el control político sobre la mitad del territorio nacional (Perú antes del autogolpe de Fujimori) y se debe enfrentar a poderosos grupos armados que gozan de apoyo popular y de capacidad militar (Perú y Colombia); en otros, la violencia política es poco significativa y no corre peligro la soberanía territorial del orden político.

Empero, por motivos semejantes, divorciar la política de la economía no es tampoco una buena metodología. El análisis de la consolidación en circunstancias socioeconómicas adversas debe tener en cuenta la forma específica de la articulación entre la política y la economía en cada sociedad. Esta reformulación de la relación política-economía no debe realizarse en el campo de las teorías “de nivel macro” sino más bien en el de las teorías “de alcance medio”. Sin dejar de lado o subestimar las propiedades sistémicas o limitaciones estructurales señaladas por las teorías “de nivel macro”, debe incorporarse al análisis las pautas organizativas de los actores y contingencias sociales y políticas inherentes a las luchas políticas tal como se dan en cada sociedad. Las circunstancias socioeconómicas negativas no son necesariamente una amenaza a la consolidación democrática. Que el estancamiento o una distribución del ingreso regresiva minen o no la estabilidad democrática es función de las luchas políticas de cada sociedad. Además, si bien no es posible inferir directamente amenazas generales a dicha estabilidad de un contexto de estancamiento y distribución regresiva, sin duda cabe analizar el *tipo* de democracia que puede surgir en tales condiciones.

Con este fin, nuestro propósito ha sido señalar las razones por las cuales contextos macroeconómicos similares y variaciones similares en la “matriz estadocéntrica” (Cavarozzi, 1992a y 1994) pueden derivar en muy distintos procesos políticos. Incluso las mismas circunstancias exógenas, como las asociadas con el shock externo de la crisis de la deuda, tendrán muy diferente repercusión *socioeconómica* en los diversos países latinoamericanos⁴. Por ejemplo, ¿cuál es la significación política y económica de afirmar que “el salario real cayó en la región” cuando en algunos países esa caída fue gradual y modesta, como consecuencia de una tasa de inflación anual de dos o tal vez tres dígitos, en tanto que en otros fue brusca y traumática, en el marco de explosiones hiperinflacionarias de cinco dígitos? ¿Cómo se entiende la aseveración de que hubo una “redistribución regresiva del ingreso” cuando en ciertos casos esto significó una *disminución* del ingreso *relativo* de los sectores populares junto con un *aumento* de su ingreso en *términos absolutos* (como en Brasil), mientras que en otros significó una reducción en el nivel tanto relativo como absoluto del ingreso de los trabajadores y

de los sectores populares (como en la Argentina)? ¿Por qué imaginar que tendencias semejantes respecto al equilibrio fiscal y a la redefinición de la deuda externa, pautas análogas de intervención del Estado, de reconversión industrial y de la orientación exportadora, llevarán a patrones similares de estabilidad de precios o de crecimiento económico? ¿Es dable suponer que sólo hay diferencias de grado en el “debilitamiento” de la capacidad de formular políticas oficiales entre economías cuyo ahorro interno se mantiene en la moneda local y otras cuyo ahorro ha sido “dolarizado”?

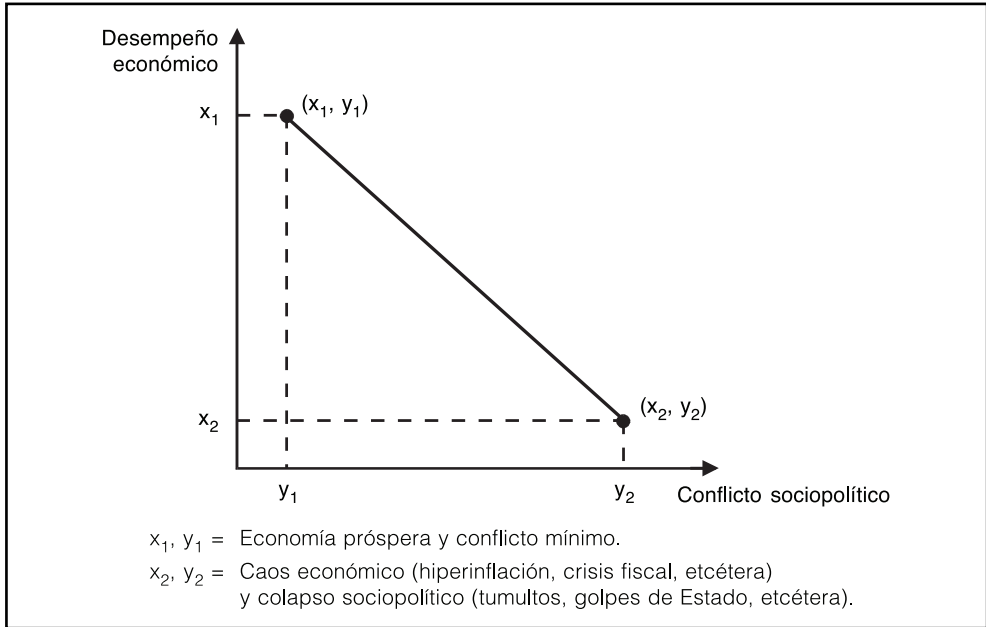
La redefinición de la inserción de América Latina en el sistema financiero internacional en la década del ‘80 ha tenido un impacto muy distinto en la región, en una variedad de frentes. Por ende, para reformular el desarrollo latinoamericano, lo más fructífero es plantear las cuestiones de la gobernabilidad democrática, la inserción de la región en la economía política mundial o la transformación de las estructuras sociales internas mediante análisis comparativos que pongan especial énfasis en los rasgos característicos de cada sociedad. Ni las metodologías que estudian los procesos políticos con independencia de los económicos, ni la de los intentos de “deducir” los procesos políticos de las condiciones estructurales de la región en su conjunto, serán muy útiles para comprender los límites y potencialidades de América Latina en el presente o el futuro⁵.

Desempeño económico y tensiones sociopolíticas

¿Qué *puede* ocurrir (y probablemente ocurrirá) si las estrategias neoliberales tienen éxito? ¿Qué *podría* ocurrir si fracasan? ¿Cuándo puede decirse que una estrategia económica “tuvo éxito”? Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1994) apuntan que con frecuencia las políticas de estabilización son ineficaces y aun cuando logren sus objetivos inmediatos (o tal vez especialmente cuando los logran), pueden resultar contraproducentes en términos estrictamente económicos, y sus consecuencias muy peligrosas para las democracias incipientes⁶. La implementación continua de paquetes de medidas de reforma (véase, p. ej., Nelson, 1990) o el logro de la estabilización y de la liberalización del comercio (Haggard y Kaufman, 1990), ¿son indicadores suficientes del éxito económico? Bresser Pereira, Maravall y Przeworski argumentan convincentemente que el único criterio posible para juzgar las reformas orientadas al mercado “es si el país retoma el crecimiento con niveles estables y moderados de inflación [...]. Cualquier otra cosa será una mera forma de reenunciar las hipótesis liberales, sin probarlas”. Coincidimos con este criterio de crecimiento estable y moderado.

Alexis de Tocqueville, más de ciento cincuenta años atrás, ya analizó la relación entre el desempeño económico y el conflicto sociopolítico y demostró que las simples nociones lineales son insuficientes. Con sorpresa se comprueba que los políticos y economistas –protagonistas principales de los procesos que aquí examinamos– insisten en decir que el desempeño económico y los conflictos sociopolíticos están inversamente relacionados: que cuanto mejor es el primero (medido por la continuidad de las políticas de reforma, el logro de metas como la estabilidad macroeconómica, la reiniciación del crecimiento y un aumento general en el nivel de ingresos), menor es el grado de conflicto sociopolítico. En la figura 1 se presenta esta relación inversa, propia del “sentido común” generalizado entre los encargados de formular la política económica.

FIGURA 1. Idea desarrollista de la relación entre el desempeño económico y el conflicto sociopolítico.



Las observaciones empíricas parecen convalidar esta noción del sentido común en cuanto a que los gobiernos y sociedades deben prosperar económicamente para reducir sus tensiones sociopolíticas y, si no lo hacen, enfrentarán crecientes disturbios políticos. Las sociedades con economías vigorosas, representadas en la figura por x_1 (punto que indica estabilidad, crecimiento y aumento del ingreso), alcanzan una relativa estabilidad política y tienen mínimas tensiones sociales, lo cual está representado por y_1 . Ejemplo de ello son las democracias industriales antes de mediados de la década del '70 y, en menor medida, México, Venezuela y Colombia hasta la del '80. En el polo opuesto del desempeño económico, en x_2 (que indica hiperinflación, crisis fiscal, alto nivel de desempleo, profunda recesión, quiebra de la cadena productiva-comercial, etcétera), las sociedades tienen altos niveles de conflicto social y político (tumultos y crisis políticas como las vividas en Bolivia en 1984-85 y en la Argentina en 1989), representados por y_2 . Las teorías convencionales de la modernización presumen que el punto (x_1, y_1) está ligado al punto (x_2, y_2) por un "efecto de tobogán": los conflictos distributivos aumentan si los países pierden el equilibrio y caen precipitadamente por la pendiente de la curva. Empero, las relaciones sociales rara vez se dan como lo muestra la figura 1, aun suponiendo que todos los actores se conduzcan racionalmente (o quizá más aún en ese caso).

En contraste con esta opinión propia del sentido común desarrollista, los análisis de los fundamentos microeconómicos del conflicto social (Acuña, 1994) demuestran que en condiciones de deterioro económico y de caída del ingreso, los gobiernos pueden atenuar la virulencia del enfrentamiento político incrementando los costos y reduciendo los beneficios de la participa-

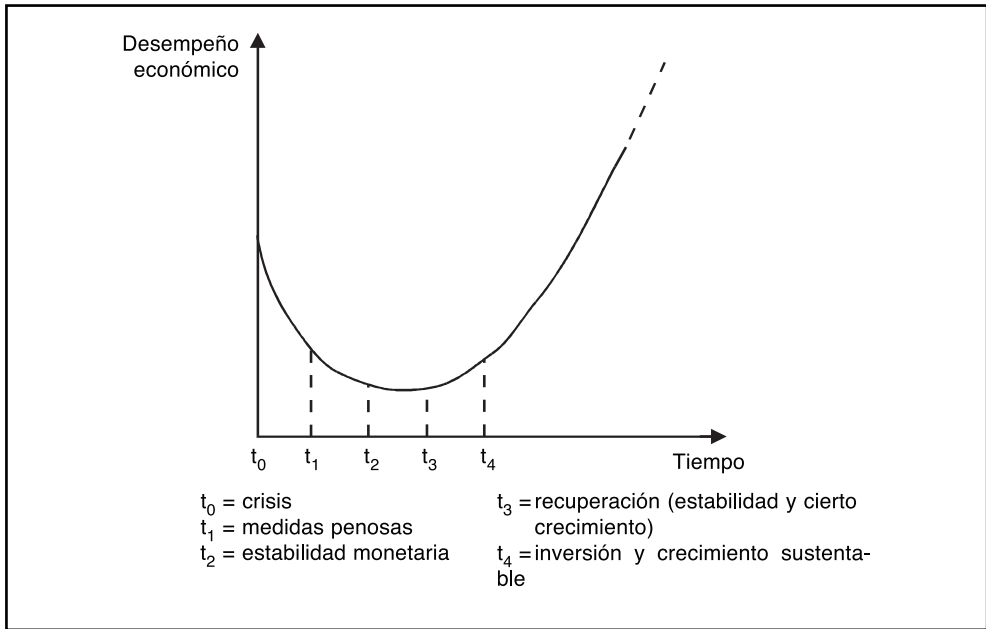
ción individual en la acción colectiva. En el núcleo de estas medidas suelen estar la “flexibilización” del mercado de trabajo y otros cambios conexos en las relaciones entre el capital y el trabajo. Centrándose en la velocidad con que se despliega la crisis, la bibliografía actual sobre las políticas de ajuste también admite que un gradual *empeoramiento* de las condiciones económicas no da por resultado necesariamente un aumento de las tensiones sociopolíticas. Como observan Haggard y Kaufman (1992b: 384), períodos prolongados de crecimiento lento o estancamiento permiten que los individuos y empresas reduzcan sus expectativas, que se instrumenten estrategias de supervivencia “no políticas” (v. gr., enviar a trabajar a un mayor número de miembros de la familia) y que disminuya el consumo. Así pues, el hecho de caer por la pendiente del tobogán no implica de manera forzosa un aterrizaje catastrófico (x2, y2): es posible que sea más amortiguado y políticamente manejable. Para una especificación más precisa hay que incluir otras dos dimensiones: el tiempo y la capacidad para la acción colectiva. Por lo tanto, el desenlace final de deslizarse por distintas pendientes resbalosas dependerá, como mínimo, de que: 1) la velocidad del deterioro económico sea lo bastante lenta como para que los individuos y empresas instrumenten estrategias de nivel microeconómico a fin de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, y 2) el Estado sea capaz de contrarrestar la acción colectiva o el enfrentamiento de quienes cargan con el costo del ajuste. Una función que establezca la relación entre el desempeño económico y el conflicto sociopolítico sin tomar en consideración estas variables adicionales es simplemente incorrecta.

Pero más allá de lo que sucede cuando empeoran las condiciones socioeconómicas, hay otra creencia falaz que impregna los análisis de la “política del mejoramiento económico”. Esta otra cara de la moneda afirma que el *mejoramiento* del desempeño económico dará por resultado la *disminución* de las tensiones políticas y la paz social. Por el contrario, el conocido análisis de Tocqueville sobre la crisis del *ancien régime* en Francia mencionaba que “una creciente y prolongada prosperidad, lejos de tranquilizar a la población, promueve por doquier un estado de desasosiego. [...] Así, en aquellos lugares de Francia donde había habido más progreso fue precisamente donde se produjo el mayor descontento popular. Esto puede parecer ilógico, pero lo cierto es que la historia está llena de tales paradojas” (Tocqueville, 1955: 176-77). De acuerdo con esta línea argumentativa, afirmamos que en una economía en recuperación la mayoría de los actores racionales (individuales o colectivos), en caso de que su capacidad de enfrentamiento no haya sido suprimida, aumentarán sus demandas y el nivel del conflicto *antes* de que quede asegurado un crecimiento sostenido o la posibilidad de una redistribución no inflacionaria del ingreso. Y ello obedece básicamente a dos razones: 1) a su conocimiento de las propiedades *estructurales* de la economía, y 2) al inevitable problema de la *información imperfecta* cuando se trata de evaluar la economía y sopesar las probables consecuencias de distintas acciones.

La respuesta a las reformas y las limitaciones estructurales

Nos centraremos en primer lugar en las limitaciones *estructurales* que sufre un comportamiento de colaboración con las medidas de gobierno en el marco de un plan de ajuste exitoso. Pasando de las teorías de la modernización a las recetas neoliberales, se nos dice que en respuesta a una crisis con estanflación (t0 en la figura 2), las reformas orientadas al mercado presuntamente iniciarán la siguiente secuencia:

Figura 2. Modelo neoliberal de reformas económicas.



Se adoptarán medidas sociales penosas para la población en t_1 , comenzará en t_2 la estabilidad macroeconómica, en t_3 se iniciará la reactivación de la economía (basada en la utilización de la capacidad ociosa) y en t_4 habrá inversión, crecimiento sustentable y una redistribución no inflacionaria del ingreso. Además, el neoliberalismo promete que en el mediano a largo plazo, más allá de t_4 , el desempeño económico será superior, en el sentido de Pareto, al característico de los “buenos tiempos” del período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Pero aun cuando esta fábula tuviera visos de realidad y las medidas “correctas” puestas en práctica en t_1 efectivamente produjeran estabilidad macroeconómica en t_2 y cierto crecimiento en t_3 , ¿Por qué razón los actores sociales y económicos habrían de soportar los costos de la crisis económica original (así como de las políticas de ajuste instrumentadas en t_1) y esperar pacientemente, confiando en que sus intereses serán atendidos cuando se llegue a t_4 ? ¿Por qué habría de suponer un actor racional que el gran número de variables contingentes se mantendrán *ceteris paribus* y que el riesgo del mercado interno será lo bastante bajo como para atraer un monto sustancial de inversiones?⁷ Dicho de otro modo, aunque se controlen realmente la inflación y el déficit fiscal, dado que la crisis de la deuda, la apertura de la economía, las privatizaciones y la desregulación de los mercados han incrementado los potenciales efectos internos de los shocks externos, la probabilidad de que el comportamiento de las variables contingentes sea funcional para el plan económico será menor que en el modelo semicerrado y estadocéntrico anterior⁸. En un nuevo contexto de mayor incertidumbre inversora, una estrategia de militancia económica en búsqueda de beneficios a corto plazo *seguirá* siendo la predominante entre los actores racionales (aun cuando, como en un dilema del prisionero, sea también la que deriva en los peores resultados colectivos posibles cuando es implementada por todos los actores).

Es pertinente la siguiente advertencia: no es *forzoso* que la reestructuración neoliberal dé resultados negativos. Por diversos motivos, vinculados con los mercados y la capacidad del Estado, en estos países la apertura económica puede provocar menores riesgos y mayor eficiencia de las inversiones, y por ende que sean también menos riesgosas las estrategias colaborativas de los actores que deben esperar hasta t4 para obtener los beneficios del mayor nivel de empleo y los mejores salarios. Consideremos ante todo qué pasa con el mercado. Si la liberalización económica implica integrarse al mercado norteamericano (como en el caso de México), la expectativa de un aflujo permanente, a mediano y largo plazo, de la inversión extranjera y de un aumento de las exportaciones manufactureras podría elevar notoriamente la inversión interna y (tal vez reforzada por una paralela apertura democrática) reproducir el proceso descrito en la figura 2.

La fortaleza y capacidad del Estado son asimismo decisivas para que aumente la posibilidad de estrategias colaborativas entre los que se ven obligados a esperar hasta t4 para recibir el rédito de su “paciencia”. A despecho de la liberalización económica, las pugnas políticas pueden provocar una reforma orientada al mercado en una dirección tal que se incremente la capacidad del Estado para inducir una mayor inversión y una mejor asignación de recursos. Esto disminuiría el riesgo de las inversiones del sector privado sin recrear las condiciones para el resurgimiento del antiguo modelo Estadocéntrico en quiebra. En tal caso, en vez de que el Estado participe directamente en actividades productivas o extractivas (siderurgia, petroquímica, petróleo) o en el suministro de servicios (telecomunicaciones, energía), la reducción de la participación del sector público en el PBI no es necesariamente incompatible con políticas sociales e industriales más eficientes, tendientes a mejorar el bienestar y promover la acumulación.

Un apoyo político mayoritario, la confianza pública en el compromiso y la capacidad del Estado para garantizar la redistribución una vez que se asegura un crecimiento sustentable, junto con la autonomía del Estado y su poder de controlar y castigar a los “colados” (*free-riders*), se cuentan entre los principales elementos que llevan a las empresas a pagar sus impuestos y las inducen a invertir. Dado que estas precondiciones son el resultado contingente de las luchas políticas, la capacidad de una sociedad para cumplir estas tareas dependerá en gran medida de los recursos políticos, institucionales e ideológicos de sus actores más importantes, así como de lo que Maquiavelo denominó la “*buona fortuna*” del Príncipe.

La capacidad del Estado se vincula con el control que tenga sobre los recursos. El mantenimiento del control estatal sobre actividades claves de la economía, en particular las que son una importante fuente de divisas, ilustra de qué manera un Estado fuerte tiene mayores probabilidades de afianzar el mercado e instar a los capitalistas a que retomen la inversión. Chile es un buen ejemplo de la estrecha relación existente entre una reforma exitosa orientada al mercado (en especial el logro de un equilibrio fiscal con un bajo nivel tributario), impuesta por las fuerzas armadas, y las ventajas del control estatal sobre la propiedad, extracción y exportación del cobre. Pese a ello, en la sección siguiente argumentaremos, aunque desde un punto de vista analítico diferente, que aun cuando las condiciones estructurales para el crecimiento económico sean favorables, la mayoría de los actores racionales incrementarán sus demandas ante los primeros signos de estabilidad económica.

La respuesta a las reformas y la información imperfecta

Cuando se dejan atrás los “tiempos duros” de la inflación descontrolada, la caída del salario, la declinación productiva y el aumento del desempleo, propios de t_0 , así como las medidas económicas recesivas de t_1 , al llegar a t_2 se alcanza la estabilidad monetaria, se reconstruye la cadena productiva-comercial y otra vez hay crédito disponible. Consecuentemente, por más que persistan los bajos niveles de inversión, la capacidad productiva ociosa (resultante de las caídas en la producción durante t_0 y t_1) implica que la producción puede expandirse a fin de adaptarse al nuevo nivel más alto de la demanda global; aumentan las ventas y las utilidades y la economía crece a partir de t_3 .

Ahora bien: si las políticas de ajuste llevan tan prontamente a retomar el crecimiento con aumento del ingreso, ¿Por qué habría la población de posponer sus demandas sociales y económicas hasta que el retorno de las inversiones productivas en t_4 asegure un crecimiento estable a largo plazo? ¿Cómo pueden los actores evaluar correctamente en qué momento se ha alcanzado ese punto? Los trabajadores, los miembros de las clases medias y el empresariado doméstico tenderán a dividirse en tres categorías bien diferenciadas: los que apoyan resueltamente un aumento de las demandas colectivas, los que apoyan la “necesidad” de la paz social y se abstienen de presionar al gobierno, y los caracterizados por una actitud de aversión al riesgo, que vacilan con respecto a la política gubernamental entre la militancia combativa y el acatamiento. Si bien influyen la identidad partidaria y/o status socioeconómico de sus miembros, estos tres grupos no coinciden forzosamente con los límites de clase tradicionales ni con la división triádica convencional de los agrupamientos electorales: los que apoyan a los partidos de oposición, los que apoyan al gobierno y los “independientes”⁹. Veamos con más detenimiento los fundamentos del apoyo u oposición a las reformas orientadas al mercado.

En líneas generales, y sobre todo con las debilitadas identidades partidarias propias de las actuales democracias latinoamericanas, las reformas neoliberales se implantan en contextos signados por la presencia de dos minorías relativamente consistentes: los que apoyan dichas reformas “pase lo que pase” y los que se oponen a ellas “pase lo que pase”. Los motivos de una u otra postura pueden incluir la información de que disponen los actores, que los lleva a creer que las limitaciones estructurales prevalecientes minan (o apuntalan) la probabilidad de que las reformas tengan éxito. Sea como fuere, los actores pueden escoger entre una conducta colaborativa o de oposición en función de su fuerte acuerdo o desacuerdo con el posible “estado final” que, según piensan, conlleva el modelo de reforma. Lo cierto es que su conocimiento y sus percepciones, así como su opción de apoyar el proceso de reforma o de oponerse a él, arraigan racionalmente no sólo en sus intereses sino también en su identidad ideológica y/o partidaria, que contribuye a su evaluación de la conveniencia o factibilidad de otros “estados finales” posibles¹⁰.

La minoría que se opone a la reforma ejemplifica un período de transición en el cual los actores, que al principio carecían de medios para una acción eficaz, luego ganan mayor acceso a los recursos, lo cual disminuye el riesgo de su acción colectiva en demanda de una redistribución. Aquellos actores que, por cualquier razón, no se mostraron dispuestos desde el comienzo (t_0) a colaborar con las reformas se inclinarán por una oposición activa cuando hayan acumulado suficientes recursos como para actuar en forma colectiva. Por otro lado, los que colaboran con el gobierno independientemente del desempeño macroeconómico coyuntural son también una mino-

ría y, por consiguiente, su apoyo no es suficiente para sustentar la continuidad del proceso de reformas. No obstante, tanto la magnitud de esta minoría como su composición —en particular la proporción en que esté integrada por los más perjudicados por la reforma— son muy importantes. Los sectores de la población más afectados por la reestructuración (o sea, los obligados a pagar el penoso costo de la reforma) soportarán los sacrificios presentes a cambio de posibles beneficios futuros si tienen “confianza” en las élites que controlan el gobierno y dirigen la política macroeconómica. Y es probable que dicha confianza sea función de que cada uno de los individuos que ejerce ese control sea percibido como “uno de los nuestros”, donde “los nuestros” puede significar los populistas, los laboristas, los peronistas o los socialdemócratas. Por lo tanto, las reformas neoliberales llevadas a cabo por partidos con amplio sustento en las clases populares tienen mayores probabilidades de éxito que las llevadas a cabo por partidos o coaliciones con limitado apoyo de las masas.

El tercer grupo es asimismo una minoría, por lo común, aunque tiene importancia estratégica en las luchas políticas en torno de la reforma económica. Si bien estos actores han sido perjudicados por la reforma, no ven ninguna alternativa factible y por ende apoyarán las medidas neoliberales “en la esperanza de que todo salga bien”. El carácter estratégico de este grupo deriva de que su decisión ya sea de colaborar con las reformas o de pasar a una demanda activa de medidas redistributivas es el factor determinante de la constitución y las características de la mayoría. En otras palabras, la voluntad de este tercer grupo de apoyar a una u otra de las “minorías consistentes” es vital para asegurar un apoyo mayoritario a la reforma o, por el contrario, para cristalizar en una exigencia mayoritaria de redistribución.

Los sectores sociales que componen este tercer grupo estratégico están dispuestos, hasta cierto punto, a pagar el precio que entraña la transición a un nuevo modelo socioeconómico y sopesan con cuidado el riesgo de poner en peligro la estabilidad a mediano y largo plazo del aumento actual y potencial en sus ingresos. Para estos actores, que eludieron un economismo militante en favor de una estrategia colaborativa, las referencias empíricas que indican el arribo al “puerto seguro” de t_4 son una mayor estabilidad y un aumento de la demanda agregada, las utilidades y el crecimiento¹¹. El problema consiste en que los *mismos* fenómenos observables caracterizan el arribo a t_3 , aunque en ese punto aún no se ha producido un aumento significativo del nivel de inversión. Así, pues, el crecimiento no será sustentable a largo plazo, y las políticas redistributivas pueden tener consecuencias inflacionarias.

Pero los actores no cuentan con ningún método confiable y accesible de evaluar la existencia o ausencia de inversión, o de distinguir con prontitud si los resultados económicos (estabilidad, crecimiento, aumento de las utilidades) son la consecuencia perdurable de una nueva estrategia de desarrollo o más bien fenómenos efímeros, asociados con una recuperación de corto plazo respecto de la estanflación. Dentro de este tercer grupo estratégico, habrá actores convencidos de que la mayor prosperidad económica de que se disfruta es “evidentemente” causa suficiente para esperar una mejoría en sus condiciones de vida (sin poner en riesgo la reforma y el crecimiento), lo cual los llevará a sumarse al primer grupo en la presentación de demandas. El resto buscará “agentes” que considere mejor dotados (por poseer más o mejor información) para evaluar con precisión qué está sucediendo *realmente* en la economía. Esta situación de información asimétrica derivará en la búsqueda, por parte de la población, de “voces” creíbles, capaces de formar opinión acerca de si debe exigirse activamente una mayor porción de la torta o, en cambio, si hay que ejercitar la “paciencia”¹².

Dicho en pocas palabras, hay cuatro importantes “agentes bien informados” a los que los trabajadores, las clases medias, los sectores populares y algunos capitalistas buscan para comprender qué está pasando *realmente*: los partidos de oposición, los sindicatos, el propio gobierno y los medios de comunicación independientes. Los partidos de oposición, que ya están pagando los costos políticos del éxito relativo de las medidas económicas del gobierno –y esperan los potenciales beneficios de una mayor insatisfacción general si esas políticas fracasan– destacarán los sacrificios sociales que entraña la austeridad y, en algunos casos, afirmarán que la consolidación del nuevo modelo económico tornará imposible la redistribución futura. En un contexto en que la prioridad es recobrar el apoyo electoral perdido, aun los políticos y tecnócratas opositores que *concuerdan* con las medidas económicas del gobierno y aceptan la necesidad de restringir las demandas permanecerán, en general, silenciosos. Si la población resuelve atender a las señales emitidas por los partidos de oposición, la opción racional, con independencia del nivel de inversión, es la demanda activa de una mejoría inmediata en su nivel de ingresos.

Los trabajadores organizados pueden expresarse de tres maneras. Unos pocos líderes sindicales adherirán a las reformas orientadas al mercado y manifestarán su apoyo, aunque con esta postura arriesgan aproximarse demasiado al gobierno como para mantener su credibilidad y autoridad. La mayoría de los dirigentes sindicales que apoyan al gobierno permanecerán en silencio; la incertidumbre vinculada con el destino de la reforma socioeconómica los llevará a evitar los posibles costos de apoyar un plan que podría fracasar. Un segundo grupo comprende a los sindicatos directamente perjudicados por la reforma económica o particularmente amenazados por la mercadización de las relaciones entre el capital y el trabajo; este grupo adoptará una posición combativa que coincidirá con la de los partidos opositores. Un tercer grupo permanecerá en silencio. El alto precio de la represalia oficial frente a las conductas perturbadoras (protestas, huelgas, etcétera), así como la escasa probabilidad de éxito en caso de adoptar una oposición activa, dictan que lo mejor es no protestar. Los miembros de este grupo se abstendrán de todo enfrentamiento, alegando que aún no ha “llegado la hora” de adoptar una posición más militante. Para quienes tienen en cuenta estas opiniones sindicales (y sus silencios estratégicos), el hecho de que la mayoría de los dirigentes sindicales que manifiestan su opinión exijan un aumento del salario real significa que una mayor combatividad es el curso de acción más racional, independientemente de que el nivel de inversión sea o no suficiente para conducir a una expansión económica sostenida.

El equipo económico del gobierno es el principal agente interesado en emitir claras señales de que aún no están dadas las condiciones para la redistribución. Sin embargo, los tecnócratas participan simultáneamente en tres “juegos entrelazados”¹³ –uno con los trabajadores y las clases medias, un segundo con las empresas nacionales y un tercero con el capital internacional–, cuyo resultado es un mensaje confuso y contradictorio. Dos son las razones de esta confusión. En primer lugar, quienes están a cargo de las políticas económicas se encuentran sumidos en una “doble ligadura”: deben convencer a los capitalistas internos y externos de que los problemas estructurales *ya han sido resueltos* y por ende tiene sentido invertir, pero a la vez deben convencer a los sindicatos y a las clases medias de que la reforma estructural en curso *aún no terminó* y por ende las demandas deben limitarse, ya que no ha llegado la hora de las políticas redistributivas. En segundo lugar, los voceros oficiales y los dirigentes del partido gobernante con su dedo puesto en el pulso de la opinión pública estarán ansiosos de capitalizar electoralmente la caída de la tasa de inflación, el aumento del crecimiento y la mejoría de los indicadores de ingresos. Los políticos, en particular, destacarán que, contra lo que se suponía, el ajuste no implica

una larga recesión. En su afán de demostrar la “extraordinaria” capacidad del gobierno para lograr la estabilidad con crecimiento, estos políticos inadvertidamente intensifican la confusión entre t3 y t4. En tales circunstancias, los actores racionales no pueden discriminar los mensajes oficiales que reflejan el “verdadero” estado de la economía, de aquellos otros que son política y económicamente expeditivos, pero falsos. En consecuencia, para la mayor parte de la población, el gobierno no es una fuente confiable de señales para saber si “moverse” o “esperar”.

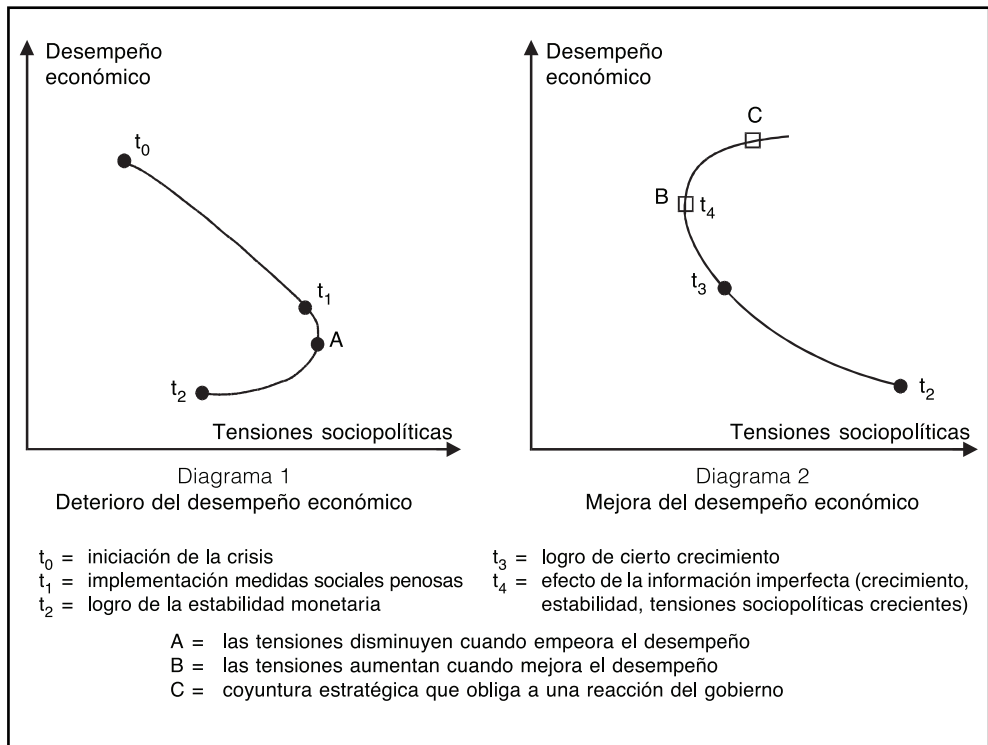
Cabría concebir que los medios de comunicación fueran importantes aliados de los funcionarios en el proceso de reforma. No obstante, las (indispensables) ambigüedades del discurso oficial en su enfrentamiento con la oposición suele impedirles cumplir ese papel de apoyo. En lugar de ello, suelen verse llevados, en los debates sobre la política económica, a adoptar el papel de voces “neutrales”, lo cual los sitúa en una posición estratégica frente al gobierno. Las tensiones entre éste y los medios de comunicación –debido a su intento de influir en ellos, con las consecuentes acusaciones de que el gobierno tiene aspiraciones hegemónicas y de que amenaza la libertad de prensa– son típicas de las coyunturas t2 y t3.

Ante el problema de la información asimétrica respecto del “verdadero” estadio en que se encuentra el proceso económico (¿t3 o t4?), una administración dispuesta a llevar a cabo la reestructuración económica se halla en seria desventaja en la competencia con otros agentes de formación de la opinión pública. Esta desventaja contribuye a explicar los frecuentes desenlaces en los que el mejoramiento del desempeño económico va de la mano con la exacerbación de las tensiones sociopolíticas –desenlaces que, desde la perspectiva de los encargados de formular las políticas públicas, son contrarios al sentido común–. Muchos trabajadores y miembros de las clases medias y algunos capitalistas, que originariamente no sabían cómo responder ante el mejoramiento económico y, por tanto, buscaban un agente “bien informado”, comienzan ahora a hacer oír sus exigencias redistributivas. Lo hacen porque las señales para esperar son ambiguas, en tanto que las señales para actuar son más congruentes y también probablemente mayoritarias dentro de la dirigencia sociopolítica. Por consiguiente, los tiempos políticos de la conducta de los actores no se atienen a los tiempos del modelo económico, eventualidad ésta que puede poner en peligro el éxito de las medidas de reforma. Las expectativas, demandas y estrategias políticas consecuentes no “respetan” el *tempo* de las secuencias económicas que rigen el acomodamiento de los mercados.

La figura 3 representa un análisis en dos etapas de los motivos por los cuales la premisa de una relación inversa entre el desempeño económico y el conflicto sociopolítico no se sustenta, y los momentos en que ello sucede. La primera etapa se refiere al período en que la situación económica empeora (diagrama 1), y la segunda, al período en que empieza a mejorar (diagrama 2). Luego del estallido de la crisis económica y sociopolítica en t0, y una vez que han comenzado a adoptarse en t1 penosas medidas sociales, la mayoría de las sociedades muestran una paradójica caída de la acción y la movilización colectivas, pese al deterioro permanente de las condiciones económicas. La novedad es que la población percibe el empeoramiento de la situación económica como un resultado de las penosas medidas sociales necesarias, según insiste el gobierno, para controlar la economía. Esta percepción lleva a los sectores con aversión al riesgo (que no ven ninguna opción realista ante las medidas oficiales) a cerrar filas con la “minoría permanente” que apoya al gobierno “pase lo que pase”, y luego de sopesar los sacrificios actuales y los beneficios futuros, resuelven desmovilizarse. Esta desmovilización es una colaboración con la

reforma neoliberal como estrategia mayoritaria. Empero, la minoría permanente que se opone a la reforma “pase lo que pase” ha visto menguada su capacidad para la acción colectiva por la estanflación. Así pues, un peor desempeño económico coincide con un aflojamiento de las tensiones sociopolíticas, relación positiva que está dada en el diagrama 1 por el punto A, en el que cambia la dirección de la curva en el pasaje de t_1 a t_2 . El diagrama 2 representa lo que ocurre cuando se produce el vuelco favorable de la economía. Después de t_2 empieza a mejorar la relativa estabilidad monetaria y se presenta una relación inversa entre el mejoramiento económico y la disminución de las tensiones sociopolíticas. Luego de t_3 se alcanza cierto crecimiento y la curva continúa reflejando el aminoramiento de los conflictos, aunque la pendiente muestra una tasa de disminución cada vez menor hasta llegar al punto B, a partir del cual vuelve a observarse una correlación *positiva* entre el desempeño económico y los conflictos.

FIGURA 3. Desempeño económico y tensiones sociopolíticas.

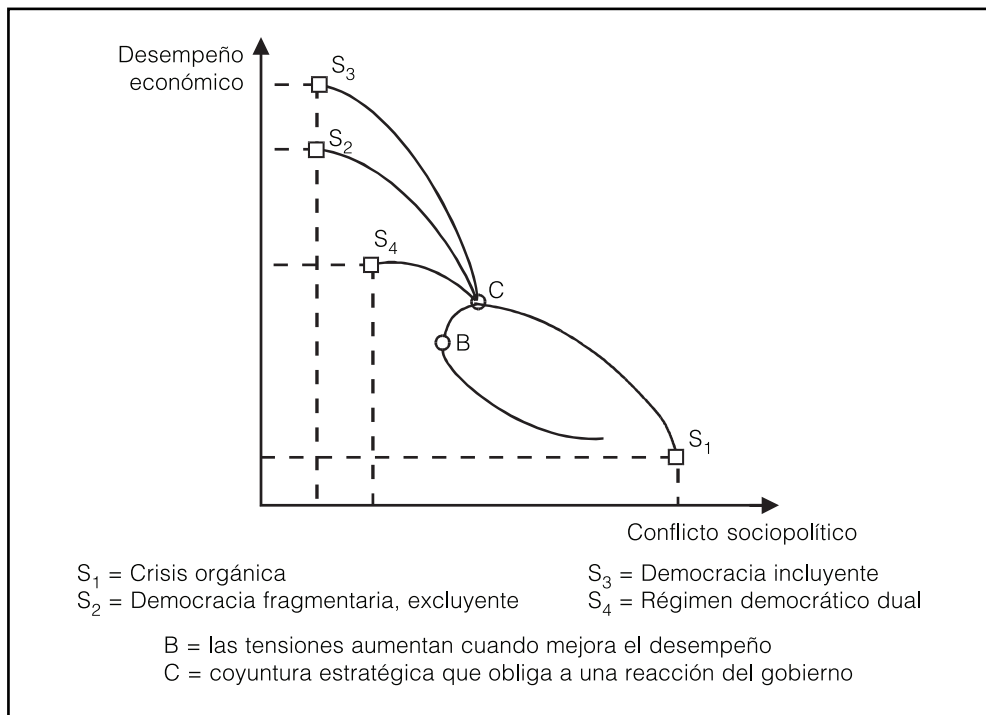


En el párrafo anterior explicamos por qué en ciertos momentos del proceso de reforma (punto A) el empeoramiento de la situación económica suele ir de la mano con una reducción de las tensiones sociopolíticas. Pasando ahora al diagrama 2, notamos que en el punto B los efectos de la información imperfecta se tornan conflictivos desde el punto de vista sociopolítico. Como ya apuntamos, ciertos sectores del grupo con aversión al riesgo, incapaces de inferir si se ha alcanzado o no un crecimiento sustentable, comienzan a inclinarse por una mayor combatividad,

uniéndose a la “minoría permanente” que siempre se opone al gobierno, “pase lo que pase”. En el marco del mejoramiento económico, esta minoría opositora tiene más recursos para su acción colectiva y se vuelve más militante¹⁴. La unión de estos dos grupos posibilita el surgimiento de una mayoría opositora que amenaza con interrumpir el proceso de reforma. Una vez que el gobierno reconoce esta tendencia, en el punto C, la supervivencia de las medidas de reforma dependerán en gran medida de la capacidad política y de las estrategias empleadas por las autoridades y la oposición. En el punto C, el gobierno y sus equipos económicos enfrentan dos opciones básicas: o bien 1) su formulación de la política económica incorpora los procesos políticos como elementos *endógenos* al modelo, y el gobierno emprende negociaciones (que quizá lleven a establecer pactos sociales o políticos), o bien 2) las autoridades siguen justificando el modelo que adoptaron con un discurso en el que acusan a sus contrincantes de conducirse en forma “irracional”, “miope” y “egoísta”¹⁵. Esta segunda opción implica recurrir a soluciones hobbesianas para el problema de conciliar el crecimiento con la armonía sociopolítica.

Por lo tanto, el punto C es un momento político-económico estratégico, ya que las acciones emprendidas en este punto particular de la curva determinarán las distintas probabilidades de las trayectorias subsiguientes, las cuales, a su vez, tendrán muy diferentes “estados finales”. Esta lógica se trasunta en el siguiente análisis de los escenarios alternativos (S1, S2, S3 o S4), representados en la figura 4.

FIGURA 4. Escenarios político-económicos en América Latina.



Escenarios político-económicos alternativos

Nos interesa examinar dos tipos de escenarios político-económicos. El primero (S1) representa uno de los tipos y muestra una *tendencia* a desenlaces cada vez más conflictivos (aumento de las tensiones y disminución del desempeño económico) de suma cero. Esta situación no es de equilibrio y, por consiguiente, es intrínsecamente inestable y transitoria. Los otros tres (S2, S3 y S4) representan otros tantos “estados finales” democráticos de autorreproducción de una estabilidad relativa¹⁶. El conjunto particular de instituciones y la estructura del conflicto en cada una de estas alternativas se combinan de modo tal que ninguno de los principales actores político-económicos tiene incentivos suficientes para apartarse de las reglas del juego si los restantes tampoco se apartan. Así, pues, cada uno de los tres escenarios debe considerarse como un modo diferente de consolidación democrática.

Si un gobierno democrático pone en marcha un estilo excluyente de formulación e instrumentación de políticas, puede imponer o no su voluntad a la oposición sociopolítica, alternativas que determinan nuestros dos primeros escenarios (S1 y S2). Si en cambio reacciona ante las crecientes tensiones sociopolíticas en el punto C reduciendo el grado de hobbessianismo y de exclusión del proceso de formulación de políticas, los desenlaces posibles son los dos escenarios restantes (S3 y S4).

Primer escenario: nueva visita a la “crisis orgánica”

Si un gobierno fracasa en su intento de reestructurar la economía, el desempeño económico probablemente empeorará y las tensiones sociopolíticas aumentarán, desencadenando un tira y afloje entre los actores sociales y políticos. Si la reforma socioeconómica sólo se completa a medias, el resultado más probable es S1. En esta situación inestable y de estancamiento, los actores sociales internos se encuentran en una relación de suma cero. La diferente posición estructural de capitalistas y trabajadores lleva a los primeros a defender sus utilidades con más eficacia que la de los asalariados para proteger sus ingresos, característica del capitalismo que está en la base de la espiral inflacionaria. Habrá una tendencia a la redistribución regresiva en el marco de un ingreso nacional estancado o aun declinante. En tal situación, sólo aumentan los beneficios de los monopolios o de las empresas que mejor se manejan en el juego financiero.

Este primer escenario suele incluir una crisis irresuelta y cada vez más crítica de la deuda externa (pronto reproducida internamente bajo la forma de un déficit fiscal incontrollable) que tal vez obligue a las autoridades económicas a suspender los pagos de intereses a sus acreedores externos –con o sin una moratoria unilateral explícita–. Esta perspectiva sitúa los desafíos internacionales en el centro de la escena en cuanto a los problemas del gobierno. El dilema típico consiste en rechazar las demandas de las instituciones multilaterales y de los bancos privados extranjeros (heterodoxia desafiante) o bien en ceder y ajustar las políticas económicas y sociales de acuerdo con las condicionalidades externas¹⁷. En este primer escenario, la renovación de la crisis político-económica tienta a los gobernantes a embarcarse en intentos aún más duros de imponer soluciones hobbessianas. Estas pueden tener diferentes desenlaces políticos, desde una nueva política economi-

ca (instrumentada por el mismo equipo económico en una tentativa de imponer nuevos “paquetes” de medidas), un nuevo equipo de economistas, el reemplazo del gobierno o incluso una crisis general del régimen, su caída y la amenaza de una regresión autoritaria. Cualquiera de estos acontecimientos puede conducir a un nuevo “punto de partida”, aunque probablemente con mayor grado de tensión sociopolítica y peor desempeño económico que en t0, cuando la crisis anterior desencadenó los primeros esfuerzos de ajuste económico. El estancamiento político, la escalada en los conflictos distributivos y serias dificultades en la acumulación de capital se combinan para generar una “crisis orgánica” de la sociedad en su conjunto.

Segundo escenario: democracia fragmentaria y excluyente con una economía neoliberal

Para que un gobierno democrático pueda poner en práctica una reestructuración neoliberal plena deben reunirse una serie de condiciones. Es necesario, aunque no suficiente, que las políticas oficiales cuenten con el apoyo (tanto en las elecciones como en el parlamento)¹⁸ de una coalición política mayoritaria. La neutralización de los opositores puede lograrse mediante la represión y el desmantelamiento del marco institucional que favoreció la capacidad estratégica de estos actores. Ello entraña la desarticulación progresiva de las redes sociales y la erosión de las identidades colectivas y las solidaridades políticas. En síntesis, la capacidad de dominación política del régimen democrático se funda en el “silenciamiento de la sociedad civil” derivado de la fragmentación de los actores sociales y de un diseño e instrumentación excluyentes de las medidas económicas y sociales.

Lo que se observa en estos casos es la acelerada ejecución de reformas neoliberales radicales que suprimen o anulan leyes y normas vinculadas con las instituciones decisorias neocorporativistas, las organizaciones de los trabajadores y la negociación colectiva. Así, la profundización de las reformas orientadas al mercado puede transformar poco a poco las divisiones tradicionales de la sociedad y dar origen a un nuevo sistema partidario, que refleje los nuevos realineamientos sociales y económicos. También forman parte de este proceso la despolitización de los debates sobre políticas públicas y la competencia por ventajas electorales dentro de los marcos institucionales del incipiente orden neoliberal. Visto desde este ángulo, el uso eficiente del apoyo político mayoritario de que goza el gobierno (apoyo que, empero, probablemente disminuirá en el intervalo entre los puntos B y C) es imprescindible para desarticular la organización y presencia política de los actores sociales, en una exitosa estrategia hobbesiana para lograr un mejor desempeño económico al par que se controlan las tensiones sociopolíticas.

La consolidación de este segundo escenario implica que el gobierno haya podido controlar la deuda externa renegociando los términos y magnitud de las obligaciones, que muchas empresas del Estado hayan sido convertidas en monopolios privados, que la economía se haya abierto al comercio internacional (con aranceles que rondan, en promedio, en el 10 % / 12 %) y, sobre todo, que el mercado haya pasado a ser el principal mecanismo de asignación de recursos. El éxito en estos aspectos refuerza la estabilidad, y la reforma fiscal tal vez obligue a la burguesía a pagar más tributos que antes de la crisis de la deuda –aunque la falta de coor-

dinación estatal y de una estrategia de crecimiento promovida por el Estado bien puede entrañar que la expansión económica sea lenta y errátil, en especial si se elude el pragmatismo y se aplica una ortodoxia estricta¹⁹-. Además, el debilitamiento de los actores sociales, en particular de los sindicatos, por obra de la mercadización de las relaciones entre el capital y el trabajo, generará un nuevo equilibrio distributivo, por debajo del promedio histórico previo a la década del '80. Por lo tanto, la concreción airosa de este escenario significa la aparición (y posible cristalización) de una nueva matriz político-económica, en la cual las reformas económicas neoliberales van acompañadas de transformaciones políticas neoliberales, lo cual deriva en la consolidación de una democracia fragmentaria y excluyente.

Tercer escenario: democracia incluyente, actores fuertes y un Estado activista

En el punto C de la figura 1, es concebible que el Ejecutivo prefiera abandonar las estrategias hobbesianas. Ello implicará la reformulación del proceso decisorio fortaleciendo a los actores sociales fundamentales e incorporándolos más plenamente al proceso de diseño e implementación de las políticas. Esta estrategia más incluyente es un intento de fundar la estabilidad democrática en pactos sociopolíticos que aseguren a los principales actores colectivos que sus intereses no se verán gravemente dañados por las reformas neoliberales. También implica cierto grado de redistribución de los recursos políticos y económicos, aceptable para todos los participantes del pacto. Si la estrategia tiene éxito, la lógica que sustenta la consolidación democrática coincide con la propuesta "socialdemócrata" de Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993), así como con el análisis que hace este último autor del compromiso de clases democrático (Przeworski, 1985a y 1985b).

El marco institucional y la dinámica política asociados a esta alternativa se asemejan mucho a los del neocorporativismo (Schmitter, 1974; Schmitter y Lehbruch, 1979; Crepaz, 1992). Entrañan la negociación de las medidas socioeconómicas a nivel nacional entre el Estado y las grandes asociaciones de trabajadores y capitalistas²⁰, así como la fiscalización parlamentaria de los pactos neocorporativos a fin de minimizar los costos transferidos a los actores (consumidores, estudiantes, grupos feministas, etcétera) e intereses públicos (como los relativos al medio ambiente) excluidos de las negociaciones tripartitas. Las condiciones para el éxito de esta alternativa son: 1) la organización de los miembros de cada clase, con un liderazgo nacional capaz de compeler a las bases a acatar los acuerdos negociados; 2) un alto grado de institucionalización de las relaciones capital-trabajo y una capacidad suficiente del Estado para supervisar y sancionar la quiebra de los acuerdos; y 3) bajo nivel de riesgo y de incertidumbre para las inversiones que se requieren a fin de alcanzar un mayor nivel de empleo y de salarios y una expansión económica de largo plazo²¹.

Si el pacto con los actores colectivos claves tiene éxito, se llegará, como en S2, a un equilibrio político-económico con menor tensión sociopolítica y mejor desempeño económico que en C. Además, se completarán, como en S2, importantes reformas económicas (privatizaciones, apertura de la economía, control del déficit fiscal). Sin embargo, el escenario S3, que promueve una mayor participación del Estado en la instrumentación de las medidas sociales y el fomento del crecimiento que un ajuste económico "al estilo de

Washington”, generará un equilibrio macroeconómico estable similar, pero una *mayor* tasa de crecimiento (véase S3 en la figura 4).

Las comparaciones históricas, así como las previsibles consecuencias de la participación de los sindicatos en el proceso decisorio, hacen pensar que este tercer escenario tiene propiedades distributivas menos regresivas que las del modelo neoliberal S2. El mejor desempeño económico y la distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, sumados al abandono de las posturas hobbesianas, implican una relativa profundización de la democracia con respecto a los otros escenarios.

El problema radica en que esta versión *maximalista* de un compromiso de clases democrático es a todas luces impracticable en América Latina. Es muy improbable que un país latinoamericano presente todas las condiciones fundamentales para que ello suceda. De todos modos, es política y teóricamente importante subrayar la posibilidad de una versión *minimalista* de este escenario en las condiciones vigentes en América Latina. Una versión minimalista, más flexible, de S3 exigiría la *iniciación* de transformaciones de largo plazo estrechamente vinculadas entre sí y que apuntarían en dirección a los objetivos maximalistas: reforma del Estado, fortalecimiento de los actores colectivos y negociación con ellos, reformas político-institucionales que robustezcan los mecanismos parlamentarios y ampliación de los derechos de los ciudadanos.

Para que la reforma del Estado conduzca en una democracia a resultados más equitativos, es crucial que a largo plazo la relación entre la capacidad del Estado y los actores sociales no se considere un juego de suma cero. En tal sentido, es necesaria la adhesión explícita de las élites políticas y burocráticas al fortalecimiento e incorporación de los actores sociales al proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. A fin de generar confianza en la sinceridad del gobierno, una difusión hábil y valiente de las reformas (probablemente con inconfundibles matices “populistas” y “clientelistas”) debe ampliar los alcances de las negociaciones más allá de los limitados parámetros de los pactos sociales con los sindicatos y entidades empresariales, o de los pactos políticos con las élites partidarias. La incorporación de un conjunto más amplio de actores sociales, junto con medidas decididas de reafirmación del sistema jurídico, son elementos necesarios para combatir lo que Guillermo O’Donnell (1994) denomina “manchas marrones” empobrecidas y “ciudadanía de baja intensidad”. Las perspectivas de un escenario S3 minimalista se realzan si se introducen modificaciones en los marcos institucionales, como el parlamentarismo (y por cierto una mayor pericia técnica y capacidad de fiscalización de los representantes electos) y vastas reformas de las normas que rigen las elecciones y el sistema partidario, así como un nuevo pacto fiscal entre los gobiernos nacional, estatales y locales²².

Si bien este proyecto minimalista es algo más factible que la versión maximalista original de S3, no por ello dejará de enfrentar grandes obstáculos internos e internacionales. Amén de la reconstrucción de las instituciones estatales necesaria para garantizar el cumplimiento de los pactos, no será tarea fácil uniformar la “voz” de los trabajadores y los capitalistas. Los principales impedimentos para reducir las tensiones sociopolíticas derivan de los riesgos que corren todos los dirigentes (del Estado, las empresas o los trabajadores) si pretenden instaurar reformas institucionales mientras enfrentan al mismo tiempo conflictos en torno de cuestiones sus-

tantivas, como el tipo de cambio o el índice de salarios²³. Por último, los escollos internacionales van mucho más allá de las obvias limitaciones impuestas por la crisis de la deuda y los caprichos de los flujos internacionales del capital, e incluyen las formas más sutiles de ejercer el poder de veto que tienen sobre las políticas nacionales las instituciones financieras internacionales, las grandes empresas transnacionales y los bancos, y el gobierno de Estados Unidos, todos los cuales siguen viendo, en general, las estrategias reformistas como peligrosamente “populistas” o “izquierdistas” y considerándolas la causa de la ineficiencia económica, la corrupción y la inestabilidad política. Un liderazgo democrático capaz de ganarse la “confianza” de la comunidad internacional podría ampliar el espacio para la reforma que exige este escenario minimalista si pretende tener éxito.

En caso de avanzar en este proyecto de reformas –decididamente ambicioso en las actuales condiciones de América Latina–, podría iniciarse una trayectoria de profundización democrática. La clave para ello sería la tendencia a rearticular a los actores estatales y sociales de modo tal que los funcionarios electos reúnan suficiente capacidad política y administrativa como para castigar a los transgresores de los acuerdos sociales (en materia de salarios, precios, niveles de inversión, etcétera). Una mayor inserción de las instituciones del Estado en la sociedad civil dotaría además a dichos funcionarios de facultades para reducir gradualmente los riesgos de la inversión y proporcionar los incentivos necesarios a fin de que los actores sociales abandonen sus estrategias de enfrentamiento en favor de estrategias cooperativas, tendientes a institucionalizar los conflictos distributivos dentro del propio orden democrático emergente. En este aspecto, debe cumplir un papel esencial la revigorización de una izquierda democrática moderada²⁴.

Luego de un período suficientemente prolongado, es concebible que un escenario minimalista S3 sufra una metamorfosis y surja como una alternativa democrática más genuina y socialmente justa (escenario S3 maximalista). No obstante, aquél podría “quedarse corto” y constituir por sí mismo una posición de equilibrio (aunque probablemente débil). Teniendo en cuenta las otras alternativas, no hay que desdeñar la posibilidad de una “ciudadanía de mediana intensidad”, con una modesta redistribución del ingreso y un crecimiento económico razonable.

Cuarto escenario: regímenes democráticos duales

En el cuarto escenario (S4), las élites del Estado procuran establecer una alianza con una minoría estratégica de la oposición con el objeto de excluir a la mayoría compuesta por los restantes actores sociales, desarticulando y neutralizando su capacidad para la acción conjunta. En este planteo, la estabilidad política y económica se ve facilitada por una lógica dual del poder del Estado (respeto por la organización de la minoría aliada y desarticulación del resto) y una distribución desigual de los recursos (los beneficios sólo se hacen extensivos a los sectores aliados de empresarios y trabajadores). El carácter particularmente elitista de esta lógica de la gobernabilidad define a los regímenes democráticos duales que surgen en S4. Por supuesto, todos los regímenes de gobierno exhiben hasta cierto punto este carácter dual, ya que la estrategia de la inclusión siempre implica una estrategia de la exclusión. Lo que diferencia a los regímenes democráticos duales de los demás es el alto grado de exclusión con respecto a la inclusión, la dependencia de la estabilidad del régimen de dicha proporción, y el propósito de los principales actores políticos de mantenerlo.

Como señala O'Donnell (1994), la difusión de la pobreza, la gran desigualdad social y económica y la debilidad del “Estado de derecho” se refuerzan perversamente entre sí para (re)producir relaciones sociales despóticas y arcaicas y lo que él denomina una “ciudadanía de baja intensidad”. En la descripción de O'Donnell de la “democracia delegativa”, con concentración del poder en el Ejecutivo y una hostilidad intrínseca a la rendición de cuentas y a la institucionalización de los mecanismos de representación, se aprecia también el síndrome de los rasgos ejemplificados en S4²⁵.

El desempeño económico será menos dinámico en S4 que en S2 o S3, como probable consecuencia de las ineficiencias y distorsiones en la asignación de recursos que derivan de los subsidios y privilegios otorgados por el gobierno a sus aliados minoritarios a cambio de apoyo político. No obstante, dicho desempeño sobrepasará el posible en S1, debido a que el gobierno habrá logrado un control suficiente de las principales variables macroeconómicas como para asegurarse la estabilidad al menos en el mediano plazo. Por otro lado, las tensiones sociopolíticas, aunque mayores que en S2 y S3, serán menores que en S1, a raíz de la lógica dual del poder y la desigual distribución impuesta a la mayoría de la población. Estas tensiones serán mayores que en S2, porque el hecho de haber incorporado a la alianza dominante a la minoría de actores estratégicos implica que algunos mantendrán y utilizarán su capacidad de acción colectiva para presionar contra el gobierno. También serán mayores que en S3, porque el objetivo de la alianza dominante no es sólo desarticular a “los otros” sino limitar todo lo posible la participación de la minoría aliada en la negociación de las “macro-cuestiones”, allanando así el camino para un vaivén constante y enfrentamientos recurrentes con la oposición.

Relaciones entre los diversos escenarios

En general, las élites del Estado y los actores sociales no se embarcan en el cuarto escenario como consecuencia de un cálculo racional. Más bien, él suele producirse por el fracaso de iniciativas más ambiciosas de la élite (alcanzar objetivos vinculados con S2 y S3) o el convencimiento que tiene sobre su debilidad política (S4 es preferible a la catástrofe de una crisis orgánica como la de S1). Por consiguiente, cada uno de los caminos que llevan a los demás escenarios contiene la posible ruta hacia S4. Examinaremos brevemente todos ellos.

Dadas las condiciones de crisis orgánica del escenario S1, las élites estatales pueden optar por renunciar a los objetivos maximalistas respecto de la reforma orientada al mercado y el desempeño económico. A cambio de una estrategia plenamente hobbesiana para reestructurar la sociedad y la economía política, o de la riesgosa opción de fortalecer a los actores sociales y negociar con ellos, los políticos en el poder pueden seleccionar como interlocutores a unos pocos representantes de las élites de los partidos opositores o de los organismos colegiados (sindicatos y asociaciones empresariales); los aliados precisos que han de escoger dependerán del apoyo requerido para forjar una mínima coalición triunfante, capaz de desarticular al resto de la sociedad. Tal vez esta estrategia de “dividir para reinar” tenga éxito, aunque su precio puede ser alto: los miembros potenciales de la minoría privilegiada sólo entrarán en una alianza con el gobierno a cambio de acuerdos institucionales que preserven sus intereses primordiales y su capacidad de acción colectiva futura. El

riesgo obvio para ellos es que una vez que el gobierno utilice su apoyo para neutralizar a “los otros”, reciban el mismo tratamiento y sean excluidos de la alianza dominante.

A partir del intento de concretar S2, el camino es distinto. En el punto C de la figura 1, el gobierno puede tratar de radicalizar y profundizar su estrategia hobbesiana, pero se verá obligado a hacer pequeñas concesiones a ciertas minorías estratégicas, cuyo apoyo le suministra el margen crítico para tener éxito en la negociación de puntos específicos de la reforma (v. gr., la privatización de las empresas públicas, donde los sindicatos quizá traben la aprobación de las leyes vinculadas con la flexibilización laboral). Sin embargo, si se logra un éxito sólo parcial en ciertos aspectos de la reestructuración neoliberal, puede minarse la consolidación de S2 a largo plazo, y así favorecer el surgimiento de un escenario como el S4. Por ejemplo, las contradicciones y ambigüedades propias de las concesiones que deben hacerse a los aliados minoritarios (v. gr., cláusulas que los exceptúen de los costos que entraña la aprobación de ciertas leyes) significan que las reformas parciales pueden ser muy insuficientes, con respecto a las medidas de liberalización más drásticas que son típicas del período inicial de la crisis. En consecuencia, comparando esta situación con S2, las reformas económicas fragmentarias derivarán en un peor desempeño económico y un mayor nivel de conflicto, a raíz del mayor nivel de organización y de capacidad de acción colectiva de los opositores. Esto determina un punto de equilibrio distinto del que inicialmente buscaron los reformadores neoliberales²⁶. Por lo tanto, S4 es una eventualidad probable si fracasa el proyecto de S2.

La transición que lleva de intentar S3 a terminar en S4 es el resultado del fallido esfuerzo por fortalecer a los actores sociales e incorporarlos al proceso decisorio. En este punto pueden iniciarse negociaciones con los intereses minoritarios con el propósito de esperar a que termine la crisis y con la esperanza de retomar, en algún momento futuro, el camino original hacia S3. Sin embargo, la prolongación de la “situación de emergencia” y la exclusión “circunstancial” de los actores mayoritarios podría a la larga dar origen a un equilibrio del que ninguno de los participantes organizados quiera apartarse, con lo cual la mayoría quedaría excluida en forma permanente. Tal vez el gobierno suponga que su tentativa de alcanzar S3, ya sea en su versión maximalista o minimalista, se topará con obstáculos insuperables, y llegue entonces a la conclusión de que una estrategia de reforma progresiva implicaría en esa situación un nivel de conflicto sociopolítico incompatible con sus objetivos económicos. Además, los políticos y funcionarios del partido gobernante quizá consideren inalcanzable el equilibrio de poder entre los actores estatales y sociales, requerido para un cambio radical en dirección a una versión neoliberal plena de S2. Por lo tanto, en este caso se prefiere S4 como única alternativa factible.

La imposibilidad de alcanzar S3 —o la dinámica política que asegure la instrumentación de la serie de “microrreformas” parciales necesarias para intentar S2—, así como el riesgo de permanecer en S1 o de caer en tal escenario, son las distintas causas que llevan a S4 como equilibrio estable. Pero en algunas sociedades ciertos escenarios simplemente no existen como opciones viables, o ni siquiera forman parte de la conciencia histórica o de la imaginación de los actores. Sea como fuere, y más allá de que es imposible inferir una pauta modal para la región en su conjunto, las propiedades y requisitos de cada escenario, así como las relaciones entre ellos, sugieren que en la mayoría de los casos el desenlace futuro más probable es la democracia dual (S4).

Conclusiones

Al comienzo de este artículo recordábamos la precursora observación de Carlos Díaz Alejandro, quien dijo que América Latina “ya no estaba en Kansas”. Los argumentos desarrollados en su transcurso han propuesto algunas ideas para tratar de comprender la lógica de la formulación de políticas neoliberales y las bases del apoyo y oposición a los procesos de reformas estructurales que apuntan a fortalecer los mercados, así como para situar más precisamente a América Latina en el remolino de transformaciones políticas y económicas que están reconfigurando el mundo capitalista.

Nuestro primer paso consistió en redefinir, en términos amplios, la relación entre los procesos económicos y políticos. Esta es una cuestión decisiva en el actual contexto latinoamericano, donde ciertos pilares de la democracia, como las elecciones y las preferencias de la mayoría, han sido reducidas según muchos a rituales vacíos, desde el momento en que los gobiernos ya no perciben alternativas factibles frente a los ajustes estructurales neoliberales. ¿Estarán aprendiendo los actores sociales que la democracia carece de significado? De la reducción de las estrategias posibles en la última década y media, ¿Puede inferirse que las reformas neoliberales darán necesariamente por resultado la despolitización y el deterioro de las lealtades democráticas y de las identidades partidarias, poniendo en peligro la estabilidad y la consolidación de la democracia?

Hemos argumentado que inferir la política a partir de la economía no es una buena metodología. Además, hemos mostrado que aun cuando la gama de opciones socioeconómicas se haya estrechado dramáticamente, de ello no se sigue por fuerza que las consecuencias políticas deben marchar unilateralmente en una dirección similar. Tales consecuencias políticas van desde el fortalecimiento de las antiguas pautas históricas de alianza y oposición, a una ruptura histórica muy distinta. En estos escenarios alternativos, las mismas políticas económicas pueden poner en marcha procesos políticos muy diversos en cuanto al grado de conflicto sociopolítico y a la oposición a las reformas económicas, así como generar una variedad de corolarios económicos y efectos a largo plazo para la consolidación democrática. El hecho de que las crisis económicas restrinjan seriamente el margen de maniobra de un gobierno no significa que se haya cerrado el “espacio político” ni que la política haya sido absorbida por la economía. Las opciones, estrategias y contingencias políticas siguen siendo factores determinantes de los procesos sociales y económicos, y cobran quizá mayor relevancia aún en una era de hondas crisis y transformaciones económicas. En suma, la instrumentación de estrategias económicas similares no implica forzosamente que ha de surgir una pauta política modal común. A su vez, si surge una pauta predominante, no será el resultado de una “causa” económica común sino más bien el reflejo de un cúmulo contingente de procesos políticos y económicos propios de cada sociedad.

Por lo mismo, tampoco divorciar la política de la economía es una buena metodología. La reformulación del vínculo entre la política y la economía debe hacerse en el plano de las teorías “de alcance medio”, que permiten incorporar al análisis las pautas organizativas de los actores sociales y políticos y las contingencias inherentes a las luchas políticas de cada sociedad. Si bien del contexto de las circunstancias económicas negativas no podemos extraer inferencias generales directas sobre lo que amenaza la estabilidad democrática, sin duda podemos examinar los *tipos* de democracia que más probablemente surgirán.

En este sentido, sostenemos que la reformulación del desarrollo de América Latina, de las cuestiones referidas a la gobernabilidad democrática, de la inserción de la región en la economía política mundial o de la transformación de las estructuras sociales internas será más fructífera si se la emprende a través de análisis comparativos que hagan hincapié en las características *específicas* de cada sociedad. Ni las metodologías que estudian los procesos políticos independientemente de la economía, ni las que intentan deducirlos de las condiciones estructurales de la región en su conjunto, serán muy útiles para comprender los límites y posibilidades del presente o el futuro de América Latina.

En lo tocante al Estado y al debate sobre la relación entre las esferas pública y privada, la afirmación de que el poder del Estado se está “debilitando” en América Latina puede oscurecer las diferencias entre los países en que el Estado es impotente para ejecutar las políticas neoliberales y aquellos otros en los que, pese a su “debilidad”, aún posee suficiente poder para imponer la reforma económica y neutralizar a los actores sociales perturbadores. El fortalecimiento del Estado tal vez sea inevitable durante los procesos exitosos de reforma que llevan a un fortalecimiento de los mecanismos del mercado.

Es probable, pues, que el nuevo Estado del futuro, resultante de la reforma neoliberal, sea *a la vez* más fuerte y más débil. Según en qué cuestión o ámbito de política pública, por ejemplo, la reestructuración orientada al mercado puede llevar a un severo repliegue de las funciones “empresariales” tradicionales de la esfera pública y a un aparato estatal mucho más reducido, aunque no necesariamente “más débil”. En otros terrenos, como en la capacidad de las élites civiles para controlar a los militares o imponer restricciones a los sindicatos, la autoridad pública puede verse notablemente robustecida. En forma análoga, para que los mercados funcionen como corresponde, con la eficiencia y transparencia que exigen los inversores privados, deben ponerse en marcha mecanismos de regulación estatal más fuertes y eficaces.

Otro tema central en la discusión sobre la economía política del ajuste estructural es la relación entre el desempeño económico y el conflicto sociopolítico. Tanto los políticos como los economistas, protagonistas claves de los procesos que estamos analizando, persisten en considerar que hay entre ambos una relación inversa: cuanto mayor es el desempeño económico (medido por la continuidad de las políticas de reforma, el logro de metas como la estabilidad macroeconómica, la reiniciación del crecimiento y un aumento general del ingreso), menor será el nivel de conflicto sociopolítico. Por el contrario, a raíz del ineludible problema de información asimétrica en cuanto a la etapa “verdadera” en que se halla el proceso de reforma económica, y aplicando un marco basado en el análisis estratégico y los modelos de información imperfecta, nuestra conclusión es que si las reformas económicas logran cierto éxito que lleve al *mejoramiento* del desempeño económico, lo más probable es que las tensiones sociopolíticas *aumenten* en lugar de disminuir. Consiguientemente, los tiempos políticos del comportamiento de los actores no se adaptan a las secuencias de las recetas neoclásicas de la reforma, eventualidad que puede poner en peligro el éxito de las estrategias neoliberales. Las expectativas, demandas y estrategias políticas concomitantes de los actores racionales no “respetan” los tiempos económicos del ajuste de los mercados.

Una vez reconocida por los gobiernos esta tendencia a la intensificación de las tensiones en el marco del mejoramiento económico, la supervivencia de las políticas de reforma depende-

rá en gran medida de las estrategias y capacidad política de las autoridades y de los opositores. En esta etapa, la dirección seguida por el proceso político se torna fundamental no sólo para el éxito o fracaso de las reformas económicas sino también para el tipo de equilibrio político-económico posible a largo plazo para distintas sociedades. La composición de la coalición gobernante en este momento particular gravita mucho en la determinación de los escenarios futuros. Esto pone de relieve una antigua conclusión de las ciencias sociales que cobra renovada significación en las circunstancias que estudiamos: la probabilidad de que los más golpeados por la reestructuración estén dispuestos a soportar los sacrificios presentes a cambio de posibles beneficios futuros será tanto mayor cuanto más logren las autoridades suscitar la “confianza” de quienes deben pagar los costos de la penosa reforma. Y es probable que dicha confianza sea función de que cada uno de los individuos que ejerce ese control sea percibido como “uno de los nuestros”. Por lo tanto, las reformas neoliberales llevadas a cabo por partidos con amplio sustento en las clases populares tienen mayores probabilidades de éxito que las llevadas a cabo por partidos o coaliciones con limitado apoyo de las masas.

Por último, al explorar los caminos futuros que pueden abrirse a partir de las actuales tendencias político-económicas, hemos sugerido que de los posibles escenarios alternativos, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas no es probable que tenga lugar una plena reestructuración liberal con consolidación del régimen democrático. El escenario más probable parece ser el de la democracia dual, donde las élites estatales forjan una alianza con una minoría estratégica de la oposición a fin de excluir a la mayoría de los restantes actores sociales, desarticulando y neutralizando su capacidad para la acción colectiva. En este escenario, la estabilidad política y económica descansa en una lógica dual del poder del Estado (respeto por la organización de la minoría aliada y desarticulación del resto) y en la distribución desigual de los beneficios (favorecer a los sectores aliados de los trabajadores y empresarios y castigar a los demás). El carácter particularmente elitista de esta lógica de la gobernabilidad define a los regímenes democráticos duales que así surgen. En esta etapa, estos argumentos son, más que conclusiones firmes, hipótesis que, según creemos, merecen un análisis comparativo de sociedades específicas, como el que llevamos a cabo en otro lugar²⁷.

El hecho de que las expectativas, demandas y estrategias políticas de los actores sociales no “respetan” los tiempos macro y microeconómicos según los cuales se ajustan los mercados gravita mucho en el éxito o fracaso del ajuste estructural. La política y sus tiempos deben considerarse endógenos al proceso económico. El problema del “tiempo” para el análisis histórico de la formulación de una política económica no es, desde luego, nada nuevo. Lord John Maynard Keynes estaba en lo cierto cuando, refiriéndose a los problemas políticos de los mercados que se ajustan teniendo en cuenta un futuro muy distante, dijo que “a largo plazo todos hemos de morir”. Y los formuladores de las políticas deben tener presente que los modelos económicos no permiten discernir con certeza qué significa “muy distante”. “Muy distante” o “muy próximo” son cuestiones eminentemente políticas, centrales para el éxito o fracaso de los objetivos económicos. Estos umbrales críticos están determinados por lo que Hegel llamaba los momentos en los cuales “el pensamiento [...] florece entre los ciudadanos y rige su práctica, impulsándolos a cuestionar” el orden vigente (citado por Marcuse, 1968: 239-40).

Mucho antes que la mayoría de los observadores, Díaz Alejandro advirtió que la crisis de la deuda no era un suceso pasajero y que a comienzos de la década del ‘80 América Latina entra-

ba en una suerte de “tierra de Oz”: un mundo lleno de incertidumbre, signado por los cambios radicales en las normas, los actores y los recursos. No es de extrañar que desde que América Latina “dejó atrás a Kansas”, la formulación de políticas y estrategias económicas haya estado dominada por una larga serie de presuntos “magos” que obraron como si fuesen capaces de moldear las mentes y controlar a su arbitrio la conducta de los actores sociales y políticos. Las consecuencias de este estilo político autocrático están a la vista de todos para ser juzgadas. La lucha política sobre los ajustes estructurales aún espera la llegada de nuevos dirigentes y coaliciones democráticas que, al enfrentarse con las incertidumbres propias de esta nueva fase del capitalismo, reconozcan que en la instrumentación de las reformas orientadas al mercado los gobiernos deben necesariamente representar (y enfrentar) a actores racionales que defienden intereses legítimos. En lugar de entregarse a la brujería política y de tratarlos como “egoístas” e incapaces de comprender lo que debe hacerse, los dirigentes electos y los equipos económicos de los gobiernos reformadores deben entender que, en una sociedad democrática en la que coexisten una pluralidad de intereses con frecuencia en pugna, los actores sociales son *endógenos* respecto de la formulación de las políticas. Se los incluya o excluya de ésta, tales actores e intereses desempeñarán un papel fundamental en el éxito o fracaso de las estrategias y reformas emprendidas. De este hecho ineludible depende el destino de las actuales reestructuraciones económicas, así como las perspectivas de la democracia y de un crecimiento sustentable y equitativo tanto en América Latina como en otros lugares del mundo.

Notas

- * Versión publicada en *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 141 (abril-junio 1996), Traducción de Leandro Wolfson. Los autores desean expresar su agradecimiento a Adolfo Canitrot, Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell, Juan Carlos Torre, Thomas Scheetz y Scott Mainwaring por sus valiosos comentarios sobre una versión anterior de este artículo. Son aplicables en este caso las advertencias habituales acerca de la responsabilidad de los autores.
- 1 Según Guillermo O'Donnell (1992: 48-49), uno de los requisitos claves para la consolidación democrática es que “... los actores democráticos ya no tengan como una de sus preocupaciones centrales la evitación de una regresión autoritaria (súbita o gradual) y, consecuentemente, no subordinen sus decisiones (y omisiones) a dicha preocupación”. Destaca asimismo la “naturaleza habitual” de las prácticas compatibles con la reproducción de las instituciones democráticas y el requerimiento de que los “procedimientos consensuados” sean congruentes con “la extensión de relaciones análogamente democráticas (o al menos no despóticas ni arcaicas) a otras esferas de la vida social”. Adam Przeworski hace un análisis semejante de la consolidación, pero subraya además que “una democracia se consolida cuando el acatamiento —el hecho de actuar dentro del marco institucional— constituye el equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas importantes” (1991: 26). Véase también Schmitter y Karl (1993) y Valenzuela (1992: 69).
- 2 Tal como lo explica John Williamson (1990a, 1990b), entre los elementos de este “consenso” se incluyen una amplia reforma del Estado (privatización de las empresas públicas, reforma fiscal, severa contención del gasto público y eliminación de los subsidios al consumo y a los intereses productivos “ineficientes”); dejar que los precios alcancen su nivel “correcto” dando prioridad al mantenimiento del equilibrio macroeconómico; vastas reformas orientadas al mercado (desregulación y desmonopolización del sector privado, flexibilización del mercado laboral); y una reinserción competitiva en la economía mundial (liberalización del comercio, promoción de las inversiones extranjeras). Véase también Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1994).

- 3 La intervención social y económica del “viejo” Estado de bienestar keynesiano dio por resultado que se desdibujaran los límites “liberales” entre la política y la economía, y entre las esferas pública y privada. Como señalan Claus Offe (1974, 1975, 1984) y Adam Przeworski (1990), dicha intervención (políticas monetaria y fiscal, inversión pública, regulación del mercado laboral, políticas de asistencia social y educativa, producción estatal de bienes y servicios, etcétera) hizo que el mercado dejara de ser el principal mecanismo para la resolución de los conflictos de intereses, poniendo a estos conflictos bajo la tutela del Estado en respuesta a las prioridades fijadas por los objetivos políticos y electorales. Paradójicamente, el mismo proceso que “fortaleció” el poder y la autonomía del Estado desde la década del ‘30 generó asimismo, desde las del ‘60 y ‘70, su “debilitamiento” y pérdida de eficiencia en el logro de sus objetivos. Lo que Offe denomina “la politización del mercado” impulsó la movilización y organización de los intereses sociales de manera de influir en las políticas públicas. Esto aceleró el proceso de penetración del Estado por múltiples intereses contradictorios y llevó a la pérdida de autonomía, racionalidad y eficiencia en la obtención de los recursos fiscales, lo cual a su vez tuvo dos conocidas consecuencias: la crisis fiscal y la incorporación al aparato estatal de las contradicciones y divisiones presentes en la sociedad civil.
- 4 Aunque aquí nos interesa primordialmente la significación sociopolítica de los procesos económicos, resulta claro que “los mismos” sucesos económicos pueden tener consecuencias económicas muy distintas en diversos países. A modo de ejemplo, sabemos que desde que se inició la crisis, las tasas de inversión cayeron muy por debajo de sus niveles históricos. Sin embargo, ¿Cómo puede equipararse el caso de México, donde en los peores años de la crisis de la deuda la inversión cayó a un 18 % del PBI, con el caso argentino, donde en “los buenos tiempos” era de un 22-23 % y en los peores momentos de la crisis descendió a aproximadamente un 8 % del PBI? ¿Qué nuevas modalidades de intervención del Estado en la economía pueden surgir allí donde éste controla la extracción y comercialización de un producto exportable como el cobre (en Chile) o el petróleo (en México y Venezuela)? Por otro lado, ¿Qué clase de intervención puede esperarse del Estado en situaciones en que las élites gobernantes enfrentan a una burguesía exportadora política y económicamente poderosa (como en la Argentina)?
- 5 Aquí no hacemos sino volver a enunciar las enseñanzas metodológicas de las obras germinales de estudiosos como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, y Tulio Halperín Donghi, autores que discrepaban con la búsqueda de un único modelo de desarrollo o una pauta modal en la historia latinoamericana. Cardoso y Faletto, en especial, emplearon convincentemente una modalidad histórico-estructural y comparativa de indagación a fin de delinear los múltiples caminos y la diversidad de experiencias históricas en América Latina. Véase Cardoso y Faletto (1979) y Halperín Donghi (1966), entre otros. Véase también el importante análisis de Cavarozzi (1978) acerca de las diversas trayectorias históricas derivadas de la crisis del capitalismo oligárquico, así como la perspicaz generalización que hace Ian Roxborough (1984) de la lógica comparativa implícita en la obra de Cardoso y Faletto.
- 6 Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993) observan lo siguiente: “Los intentos de estabilización o bien fracasan o bien provocan recesiones tan profundas que deprimen la inversión, minan las perspectivas de desarrollo futuro y generan costos sociales que vuelven impracticable políticamente la continuación de las reformas en condiciones democráticas. Además, el estilo tecnocrático en que estas medidas suelen formularse e implementarse socava la consolidación de las instituciones democráticas”.
- 7 En América Latina este conjunto de variables abarca no sólo el comportamiento de *n* actores internos que participan en la lucha distributiva, sino también los cambios potenciales en la conducción y/o las políticas de la Reserva Federal de Estados Unidos o de las instituciones financieras internacionales (que han adquirido el poder de avalar o vetar las políticas monetarias ligadas a las estrategias económicas de estos países), o la posible caída espectacular del precio internacional de sus principales productos de exportación, con la consecuente crisis del país en cuanto a sus términos del intercambio, balance de pagos, tipo de cambio, tasa de inflación y condiciones para el crecimiento, con suma frecuencia determinados por los conflictos comerciales entre las naciones industrializadas. Por ejemplo, los precios internacionales de los cereales, que constituyen una exportación clave para la economía argentina, cayeron en promedio un 30% en el período 1985-86 a raíz de la “guerra de los subsidios” entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

- 8 La mejor asignación de los recursos, que supuestamente sería concomitante a la apertura de las economías latinoamericanas, debería producirse en el plano de los mercados internacionales, lo cual no implica que todas las naciones se beneficien del aflujo de capitales y de una más eficaz asignación de recursos en el plano de la economía internacional. Adjudicar las propiedades de un sistema a sus elementos componentes es una falacia. Las distorsiones de los mercados, como las barreras comerciales en países que tienen gran influencia sobre el sistema mundial, no hacen sino complicar aun más la posibilidad de que un país cualquiera se beneficie con la apertura de su economía, en términos de mejorar su estabilidad macroeconómica, inversión, crecimiento, nivel de empleo y redistribución.
- * *Free-riders*: son los que desean maximizar egoístamente sus beneficios individuales evitando el costo de su aporte al esfuerzo colectivo. [N. del T.]
- 9 Por ejemplo, aunque la mayoría de los integrantes de la clase obrera que apoyaron en Brasil al Partido de los Trabajadores probablemente se opusieran al Plan Collor, sin duda muchos militantes y simpatizantes del PT estuvieron a favor de las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Collor de Mello y aceptaron limitar sus demandas económicas.
- 10 La racionalidad no es un atributo de un cierto comportamiento ni tampoco un objetivo específico. Más bien se refiere a la relación existente entre los recursos con que cuenta un actor y los fines que persigue, dentro de un contexto en el cual sus conocimientos definen una previsible relación causal entre las acciones y los resultados, y que posee ciertos rasgos no sujetos a elección (percepción de intereses, identidad, valores) que influyen en sus deseos y preferencias. En este sentido, diferentes cursos de acción pueden ser racionales no sólo en función de los distintos recursos que tienen los actores sino además de los diversos objetivos que persiguen, el conocimiento de que disponen y sus rasgos no sujetos a elección. Para un examen más detenido de este tema, véase Sen (1986).
- 11 Nótese que no hemos incluido la disminución del desempleo entre los indicadores de un mejoramiento en el desempeño económico, ya que en t_3 el crecimiento no implica, por lo común, un menor desempleo: las empresas reaccionan ante el aumento de la demanda sin correr el riesgo de contratar nuevo personal (sobre todo en las sociedades donde no ha llegado a su fin la “flexibilización” del mercado laboral y el personal nuevo obligaría a contraer compromisos en el mediano plazo y privaría de cierta flexibilidad para reducir los costos de producción). Análogamente, el conocimiento con que se cuenta acerca del nivel de empleo no eliminaría la confusión de los actores respecto de t_3 y t_4 , pues para los perjudicados por las reformas no resulta claro si una reestructuración liberal exitosa podría conducir, aunque sea a largo plazo, a un menor desempleo.
- 12 Nuestro modelo de actor principal y el agente se asemeja en algunos aspectos a lo que Eric Rasmusen (1992, cap. 7) llama el juego del “riesgo moral con información oculta”, pero debe señalarse que la situación que analizamos difiere un tanto de la que describe Rasmusen. En nuestra argumentación referida a t_3 , no presumimos que cuando algo sucede en el “mundo real”, los actores principales (clases medias y trabajadores, en nuestro caso) permanecen en las sombras, en tanto que el *agente* bien informado está al tanto (lo cual da lugar a una situación de información asimétrica imperfecta). Según nuestro razonamiento, la información asimétrica se produce cuando tanto el principal como el *agente* “conocen” que algo sucedió (estabilidad, crecimiento, aumento del ingreso), pero el primero no conoce su real significación y sus consecuencias probables. La información que permanece “oculta” para el principal es el comportamiento del nivel de inversión (en este caso, suponiendo que la inversión haya aumentado lo suficiente como para iniciar un período de crecimiento sostenido). Esta diferencia no es trivial para el análisis político. En el caso de Rasmusen, es previsible que en t_3 haya inacción por parte de los principales (clases medias y trabajadores), dado que el actor no ha advertido ningún cambio significativo en la situación económica; en nuestro caso, los principales buscan activamente conocer las señales emanadas del agente para decidir su curso de acción.
- 13 Entendemos por “juegos entrelazados” aquellas situaciones en que un actor participa a la vez en varios juegos, cada uno con un conjunto distinto de actores, diferentes estructuras de pagos y normas de resolución. Esta situación entraña la posibilidad de implementar simultáneamente diversas estrategias para cada juego. Estos se hallan “entrelazados” no sólo porque un mismo actor juega en varios sino también porque el resultado de cada juego influye en el de los otros. Se encontrará un útil examen de este tema en Tsebelis (1990).

- ¹⁴ Deliberadamente hemos tratado el “desempeño económico” como si fuera un fenómeno singular constituido por una serie de variables (inflación, crecimiento, déficit fiscal, utilidades, nivel de ingreso) que tienden a desplazarse en la misma dirección. Sin embargo, ya hemos apuntado que en la serie de variables utilizadas para evaluar el desempeño no se ha incluido el (des)empleo. El análisis de las decisiones de los actores en cuanto a tener paciencia o incrementar sus demandas podría desagregarse como función de determinados fenómenos, como la inflación versus el desempleo. Este ejemplo no es arbitrario; tenemos presente la observación de Adam Przeworski y Susan Stokes en sus análisis de Polonia y Perú, quienes señalan que cuando la inflación es muy alta, los actores se muestran dispuestos a llegar a una transacción entre un mayor desempleo y sus potenciales beneficios futuros, pero cuando la inflación baja ya no lo están y emprenden estrategias reivindicativas. Pero aun cuando hiciéramos este análisis desagregado (lo cual sobrepasa los alcances de este ensayo) nuestro argumento central seguiría en pie: los actores no son miopes. Más bien, su comportamiento es función de las expectativas racionales y la información imperfecta que los caracteriza (p. ej., si padecen desempleo en el marco de un descenso de la inflación). Si la caída de la inflación permite cierto crecimiento, ¿Qué señal podría convencer a los actores de que *todavía* es indispensable soportar los costos del desempleo? ¿Qué agente sería lo bastante influyente como para contradecir la creencia impuesta por el sentido común: que la economía ya ha sido “curada”? Su imposibilidad de discriminar si están en t_3 o si ya han llegado al “puerto seguro” de t_4 , ¿Es consecuencia de la miopía o el egoísmo, o es simplemente la consecuencia necesaria de su información imperfecta sobre las tendencias de la inversión (y por ende, las perspectivas de un crecimiento sustentable) y sobre la dinámica entre las “voces” y el “silencio” a que antes aludimos?
- ¹⁵ Rasmusen (1993: 133) afirma que la nueva respuesta genérica del economista cuando está frente a “alguien que saca a relucir un comportamiento peculiar, el cual parece contradecir la teoría básica” consiste en decir que “... debe haber alguna clase de información asimétrica”. Suele suceder que la mayoría de los economistas en función de reformadores o que ocupan altos cargos públicos se olviden de la teoría política (muchos parecerían no haberla aprendido nunca) y recurran a supuestos político-económicos muy banales si se topan con oposición.
- ¹⁶ Nuestro uso de la expresión “estado final” coincide con la definición de un “equilibrio de Nash”. Los lectores con mayor orientación técnica deben tener en cuenta que del segundo, terceros y cuartos escenarios analizados, sólo la versión maximalista del tercero corresponde a un equilibrio de Nash eficiente en el sentido de Pareto. Dicho de otro modo, ningún escenario político-económico que no sea la *democracia incluyente* con *actores fuertes* y un *Estado activista* aumenta los beneficios que obtiene un actor sin disminuir los de los demás.
- ¹⁷ El Plan Austral lanzado en la Argentina en 1985 es un ejemplo de una situación en la que aún era posible intentar una salida económica heterodoxa con acuerdo del gobierno norteamericano y de las instituciones financieras internacionales. Una vez que el “Consenso de Washington” hubo cristalizado su agenda para la estabilización y la reforma estructural (alrededor de 1988-89), esta posibilidad quedó descartada. Véase Acuña (1994) y Canitrot (1994).
- ¹⁸ Pese al papel menguante que cumple el Poder Legislativo y al peso creciente de los decretos del Ejecutivo en el proceso decisorio, la legitimidad de los “decretazos”, así como su eficacia, suele descansar en señales (encuestas de opinión pública, elecciones, declaraciones de los formadores de opinión y/o de actores influyentes –entre los cuales se incluye, en algunos casos, el embajador de Estados Unidos–) sobre las preferencias de la mayoría en torno de medidas que se presentan como urgentes y de difícil tramitación a través ser el principal mecanismo de asignación de recursos. El éxito en estos aspectos de negociaciones –condición habitualmente relacionada con los debates y decisiones legislativos–. Por otro lado, en ciertas sociedades hay cuestiones en las cuales no es posible eludir la revisión legislativa (ya sea por las condiciones políticas o por la evidente inconstitucionalidad de la medida), circunstancia que no permite al Ejecutivo “olvidar” al parlamento cuando se analiza la factibilidad política de determinadas medidas.
- ¹⁹ Para una elaboración de estos argumentos, véase Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1994) y Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993)). Hablamos de probabilidades porque, como ya dijimos, variables contingentes como los precios internacionales de ciertos productos o el nivel de actividad económica en los países industriales del Norte, que pueden fluctuar mucho, modifican drásticamente los flujos internacionales de capital, las trayectorias de crecimiento de los países latinoamericanos y los consecuentes equilibrios macroeconómicos.

- ²⁰ Sobre las particulares propiedades de las máximas asociaciones empresariales, véase Acuña (1992).
- ²¹ Véase CEPAL (1990, 1992), donde se mencionan importantes esfuerzos por explorar una estrategia de desarrollo alternativa que combine el acento puesto en la equidad con la reforma estructural y una mayor competitividad externa.
- ²² Estos cambios institucionales procurarían incrementar la probabilidad de que las coaliciones electorales se conviertan en alianzas de gobierno capaces de asegurar un apoyo mayoritario a ciertas iniciativas reformistas que van más allá de las recetas neoliberales (v. gr., la política industrial y, en especial, políticas sociales mitigadoras). Acerca del debate entre el parlamentarismo y el presidencialismo, véase Mainwaring (1990) y Stepan y Skach (1993). También la sugestiva discusión de los sistemas partidarios y de la gobernabilidad que presentan Haggard y Kaufman (1992).
- ²³ En el caso del Estado, los miembros del Ejecutivo que promueven el cambio institucional suelen ser acusados por otros integrantes de la coalición gobernante de hacer un uso indebido del mandato democrático del gobierno “cediendo” a las presiones de los actores corporativos. De manera similar, los representantes de los empresarios y, sobre todo, los dirigentes sindicales enfrentan presiones “internas” de las facciones rivales y deben calcular el riesgo que implica para su propia posición de poder cooperar con las élites estatales. Muy a menudo, surgen demandas maximalistas, incluso impracticables, como resultado de la competencia política entre la dirigencia de la asociación de empresarios o el sindicato.
- ²⁴ Para análisis recientes de las transformaciones en la izquierda de América Latina, véase Cavarozzi (1992b), Castañeda (1993) y Carr y Ellner (1983).
- ²⁵ Algunos de los rasgos identificados por O'Donnell (1994) están presentes también en S2.
- ²⁶ Puede ocurrir que entre los que apoyan el intento de S2 algunos de los defensores más radicalizados de la libertad de mercado perciban equivocadamente que este escenario es inestable, ya que desde su perspectiva el proceso de reforma queda a “mitad de camino” respecto de los objetivos que ellos persiguen.
- ²⁷ En Smith (1993) se describe un esfuerzo inicial. Se hallará un análisis más riguroso en Smith y Acuña (1994), acompañado en ese mismo volumen por detallados estudios de casos correspondientes a la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos H. (1994), Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (Or Why the Future No Longer Is What It Used to Be), en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction.
- ACUÑA, Carlos H. (1992), Lucha política y organizaciones empresariales de cúpula: Algunos apuntes teóricos con referencias al caso argentino, trabajo presentado en el XVII *Congreso Internacional de la Latin American Studies Association*, Los Angeles (24-27 de septiembre).
- ACUÑA, Carlos H. (1989), Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina (O, sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática), en BARTELL, Ernest y PAYNE, Leigh (comps.), *Business and Democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, trabajo presentado en el XV *Congreso de la Latin American Studies Association*, Miami, (4-6 de diciembre).
- ACUÑA, Carlos H. y SMITH, William C. (1994), The Politics of 'Military Economics' in the Southern Cone: Comparative Perspectives on Democratization and Arms Production in Argentina, Brazil, and Chile, en SCHOULTZ, Lars; SMITH, William C. y VARAS, Augusto (comps.), *Security, Democracy and Development in United State-Latin American Relations*, New Brunswick, North-South Center/Transaction.
- ACUÑA, Carlos H. y SMULOVITZ, Catalina (s/f), Adjusting the Armed Forces to Democracy: Successes, Failures, and Ambiguities of the Southern Cone Experiences, en JELIN, Elizabeth (comps.), *Human Rights, Justice, and Society in Latin America*, en prensa.

- BRESSER PEREIRA, Luiz; MARAVALL, José María y PRZEWORSKI, Adam (1994), Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach, en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction (Cap. 7).
- CANITROT, Adolfo (1994), Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1993), en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction.
- CARDOSO, Fernando H. y FALETTO, Enzo (1979), *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- CARR, Barry y ELLNER, Steve (1983), *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika*, Boulder, Westview Press.
- CASTAÑEDA, Jorge (1993), *Utopia Unarmed: The Latin American Left After the Cold War*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- CAVAROZZI, Marcelo (1994), *Politics: A Key for the Long Term in South America*, en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction (Cap. 5).
- CAVAROZZI, Marcelo (1992a), Beyond Democratic Transitions in Latin America, *Journal of Latin America Studies*, 24, 3.
- CAVAROZZI, Marcelo (1992b), The Left in Latin America: The Decline of Socialism and the Rise of Political Democracy, en HARTLYN, Jonathan; SCHOULTZ, Lars y VARAS, Augusto (comps.), *The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- CAVAROZZI, Marcelo (1978), Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico, *Revista Mexicana de Sociología* XL, 4.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1992), *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, Chile, Naciones Unidas.
- CREPAZ, Markus M. L. (1992), Corporatism in Decline? The Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Output in Eighteen Countries, *Comparative Political Studies*, 25, 2.
- DÍAZ ALEJANDRO, Carlos (1984), *Latin American Debt: I Don't Think We Are in Kansas Anymore*, Brookings Panel on Economic Activities, 2, Washington D.C., Brookings Institution.
- DORNBUSCH, Rudiger y EDWARDS, Sebastian (1991), The Macroeconomics of Populism, en DORNBUSCH, Rudiger y EDWARDS, Sebastian (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- EVANS, Peter (1992), The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change, en HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (comps.), *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Justice and the State*, Princeton, Princeton University Press (versión revisada en *Desarrollo Económico*, vol. 35, 140, enero-marzo 1996).
- FANELLI, José María; FRENKEL, Roberto y ROZENWURCEL, Guillermo (1994), *Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand*, en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction (Cap. 4).
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (1992a), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (1992b), Economic Adjustment and the Prospects for Democracy, en HAGGARD y KAUFMAN (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press.

- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (1990), Economic Adjustment in New Democracies, en NELSON, Joan (comp.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (1966), *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- HARTLYN, Jonathan y MORLEY, Samuel A. (1986), Political Regimes and Economic Performance in Latin America, en HARTLYN y MORLEY (comps.), *Latin America Political Economy: Financial Crises and Political Change*, Boulder, Westview Press.
- KAHLER, Miles (1992), External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment, en HAGGARD y KAUFMAN (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- KAHLER, Miles (1990), Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment, en Joan NELSON, ed.: *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred (1991), *Democratic Transition and Consolidation: Eastern Europe, Southern Europe and Latin America*, (mimeo).
- MAINWARING, Scott (1990), Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation, *Kellogg Institute Working Paper*, 144.
- MARCUSE, Herbert (1968), *Reason and Revolution: Hegel and the Rise of Social Theory*, Boston, Beacon Press.
- NELSON, Joan (1990), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press.
- NELSON, Joan (1989), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington D.C., Overseas Development Council.
- NYLEN, William (1992), Neoliberalismo para todo mundo menos eu: Brazil and the Cartorial Image, en CHALMERS, Douglas A.; CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo y BORÓN, Atilio (comps.), *The Right and Democracy in Latin America*, Nueva York, Praeger.
- O'DONNELL, Guillermo (1994), *The State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)*, en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction (Cap. 6). (Versión en español en *Desarrollo Económico*, vol. 33, 130, julio-setiembre 1993).
- O'DONNELL, Guillermo (1992), Transitions, Continuities, and Paradoxes, en MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- OFFE, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press.
- OFFE, Claus (1975), The Theory of the State and the Problems of Policy Formation, en LINDBERG, Leon (comp.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, KY, D.C. Heath.
- OFFE, Claus (1974), *Structural Problems of the Capitalist State*, German Political Studies, 1.
- OLSON, Mancur (1991), Autocracy, Democracy, and Prosperity, en ZECKHAUSER, Richard J. (comp.), *Strategy and Choice*, Cambridge, The MIT Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1990), *The State and the Economy under Capitalism*, Nueva York, Academic Publishers.
- PRZEWORSKI, Adam (1985a), Compromiso de clases y Estado: Europa occidental y América Latina, en LECHNER, Norbert (comp.), *Estado y política en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI.
- PRZEWORSKI, Adam (1985b), *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1977), The Process of Class Formation from Karl Kautsky's The Class Struggle to Recent Controversies, *Politics and Society*, 7.
- PRZEWORSKI, Adam y LIMONGI, Fernando (1993), Democracy and Development in South America, 1946-1988, trabajo presentado en la *Reunión Anual de la American Political Science Association*.

- RASMUSEN, Eric (1992), *Games and Information: An Introduction to Game Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REMMER, Karen (1991), The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s. *American Political Science Review*, 85, 3.
- REMMER, Karen (1990), Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience, *World Politics*, 42, 3.
- ROXBOROUGH, Ian (1984), Unity and Diversity in Latin American History, *Journal of Latin American Studies*, 16.
- SCHMITTER, Phillipe (1974), Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics*, 36.
- SCHMITTER, Phillipe y LEHMBRUCH, Gerhard (1979), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage.
- SCHMITTER, Phillipe, y KARL, Terry (1993), What Democracy Is... and Is Not, en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (comps.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press.
- SEN, Amartya (1986), Rationality, Interests and Identity, en FOXLEY, Alejandro; MCPHERSON, Michael S. y O'DONNELL, Guillermo (comps.), *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honor of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- SERRA, José (1979), Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes, en COLLIER, David (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- SMITH, William C. (1993), Neoliberal Restructuring and Scenarios of Democratic Consolidation in Latin America, *Studies in Comparative International Development*, 28, 2.
- SMITH, William C. (1992), Hyperinflation, Macroeconomic Instability, and Neoliberal Restructuring in Democratic Argentina, en EPSTEIN, Edward C., *The New Democracy in Argentina*, Nueva York, Praeger.
- SMITH, William C. (1991), State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33, 4.
- SMITH, William C. (1990), Democracy, Distributive Conflict and Macroeconomic Policy Making in Argentina (1983-1989), *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32, 2.
- SMITH, William C. (1989a), *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford, Stanford University Press.
- SMITH, William C. (1989b), Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil, en CANAK, William (comp.), *Lost Promises, Debt, Austerity and Development in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- SMITH, William C. y ACUÑA, Carlos H. (1994), Future Politico-Economic Scenarios for Latin America, en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction.
- SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.) (1994), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick y Londres, North-South Center/Transaction.
- SOLA, Lourdes (1991), Heterodox Shock in Brazil: Técnicos, Politicians, Democracy, *Journal of Latin American Studies*, 23, (febrero).
- STALLINGS, Barbara (1992), International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform, en HAGGARD y KAUFMAN (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- STALLINGS, Barbara y KAUFMAN, Robert (1989), Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience, en STALLINGS y KAUFMAN (comps.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy (1993), Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism, *World Politics*, 46, 1.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1955), *The Old Regime and the French Revolution*, Stuart Gilbert, Nueva York, Doubleday.

- TSEBELIS, George (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- VACS, Aldo C. (1994), *Convergence and Dissension: Democracy, Markets, and Structural Reform in World Perspective*, en SMITH, William C.; ACUÑA, Carlos H. y GAMARRA, Eduardo A. (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, North-South Center/Transaction (Cap. 3).
- VALENZUELA, J. Samuel (1992), Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions, en MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- WILLIAMSON, John (1990a), *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington D.C., Institute of International Economics.
- WILLIAMSON, John (1990b), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute of International Economics.
- WRIGHT, Eric Olin (1978), *Class, Crisis and the State*, Londres, New Left Books.
- ZERMEÑO, Sergio (1991), Desidentidad y desorden: México en la economía global y en el libre comercio, *Revista Mexicana de Sociología*, LIII, 2.

Descentralización. Una cuestión de método*

JORDI BORJA

1. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización hoy parece ser consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) Ampliación del campo de los derechos y libertades; b) Progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y, c) Mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas. Pero no siempre ha sido así.

Hay una tradición descentralizadora, localista, de carácter reaccionario en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Se exalta la autonomía local concebida como una casi autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen caciquismos.

El centralismo liberal (“jacobinismo” en su acepción radical) es entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios. El Estado liberal representativo crea una administración entendida como servicio público igual para todos, que se organiza territorialmente, según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado (aunque puedan estar des-concentrados). El Estado administrativo se convierte así en motor de la actividad económica, organizador de la vida social y en prestador de servicios colectivos y puede jugar un papel de redistribuidor de ingresos y de promoción de los sectores populares.

El proceso de construcción del Estado democrático en Europa se desarrolla principalmente a través de la extensión del sufragio universal y del papel de los partidos políticos, es decir, en el marco del Estado-nación y no en ámbitos locales o regionales. Incluso las utopías progresistas o revolucionarias, inspiradas en el marxismo, se mueven entre el Estado y el internacionalismo, y no se plantean el poder local como cuestión política. Hay, sin embargo, un filón democrático, influyente, sobre todo, en los países anglosajones, que se fundamenta en el poder local: el representado por Tocqueville, Stuart Mill, y por la práctica del self-government. Tocqueville es seguramente el primero, y en todo caso el que con mayor profundidad liga el desarrollo de

la democracia moderna a la potenciación de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman, según esta corriente, un todo interdependiente. La forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior.

La evolución posterior ha acercado posiciones teóricas y prácticas. El Municipio, sea su justificación el self-government anglosajón o la creación administrativa por parte del Estado según el modelo francés, es exaltado como el componente básico o elemental del Estado democrático. Pero al mismo tiempo el desarrollo moderno del Estado supondrá un acelerado proceso de descentralización política y administrativa, como veremos luego.

El rol de los poderes locales es, sin embargo, decisivo en el progreso del Estado democrático moderno. Entre otras razones, porque:

a) La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y, sobre todo, de las instituciones representativas se realiza más y antes en los niveles locales que centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y es más fácil la conversión de la demanda social en resultado político-jurídico. Asimismo el control social sobre la administración pública puede ser más eficaz.

b) Los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, inicialmente, prácticamente excluidas del Estado liberal-oligárquico, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que a las centrales. El moderno Estado democrático de masas, en el que han irrumpido los sectores sociales sin poder económico, no habría sido posible sin la existencia de poderes locales representativos.

c) Una gran parte de las nuevas funciones sociales y económicas del Estado se han realizado por medio de las administraciones locales y casi siempre se ha tratado de cuestiones básicas para la vida colectiva (urbanismo, salud pública, cultura, servicios sociales, transportes, agua, abastecimientos, vivienda, etc.). El moderno "welfare state" no existiría sin esta acción de los poderes locales.

d) Las instituciones municipales, por su doble carácter de ser entes representativos de las colectividades locales y elementos articulados del Estado, han sido un factor decisivo de integración nacional, en un sentido político-cultural. Los grupos sociales y los valores de carácter particular se han combinado con los más universales representados por y en el Estado.

El desarrollo del Estado moderno ha seguido, sin embargo, pautas centralizadoras: el reglamentismo o hipertrofia normativa, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia del Estado a actuar mediante órganos periféricos desconcentrados o autónomos y no mediante la transferencia o la delegación de competencias en los entes locales y el progresivo

vaciado de competencias de éstos en beneficio del Estado son aspectos del proceso de centralización político-administrativa que caracteriza el siglo XX. Los actores principales son de carácter estatal o nacional: Gobierno y Parlamento, administración pública con sus distintos cuerpos, grandes, partidos políticos, medios de comunicación social, grandes empresas o instituciones prestadoras de servicios públicos y financieras, etc. La democracia local se devalúa progresivamente y las estructuras que la sostienen (base territorial, organización, competencias, recursos) resultan cada día más inadecuadas. A lo largo del siglo XX también la cuestión de la reforma municipal está a la orden del día, aunque, curiosamente no es hasta una época muy reciente que empieza a realizarse prácticamente en la mayoría de países europeos, y aún en bastantes casos está en sus inicios. Véase: Reforma municipal inglesa (1972); Leyes de descentralización francesa (1982); Ley municipal portuguesa (1976); nueva Legislación local italiana (en el marco de la regionalización, a partir de 1975); reforma municipal anterior, desde los años sesenta, en los países escandinavos, en Holanda y en Bélgica: en tanto que en Alemania, los Landers (Regiones) despliegan también en el curso de la última década, una importante actividad normativa y reestructuradora de los entes locales. No hay duda: desde los años sesenta y, sobre todo, setenta, la centralización es fuertemente cuestionada y la descentralización se pone al orden del día. ¿Por qué?

En primer lugar, la tradición democrática reavivada por la lucha antifascista de los años 30-40 había revalorizado la idea de autogobierno local, diversidad, participación, etc., frente a los "modelos hiperpolíticos" de los regímenes autoritarios y totalitarios, que se distinguen por su fuerte centralismo y por la sumisión total de la sociedad civil.

En segundo lugar, el rol de los poderes locales como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales, que si no es así no pueden intervenir directamente en la vida del Estado; como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos, debe mantenerse a toda costa, pues aparece como un sistema de funcionamiento indispensable del Estado democrático.

Y en tercer lugar, la centralización también genera diseconomías y disfunciones específicas: burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisivos, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, etc., lo cual conduce a replantear la eficacia del nivel local.

La descentralización como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas. No es un retorno al pasado, puesto que no se considera inalterable la estructura territorial heredada (Inglaterra crea una totalmente nueva, Bélgica reduce sus municipios a una quinta parte en pocos años, en Italia se crean nuevas instituciones territoriales sin liquidar a las antiguas, etc.) ni se propugna una autonomía basada en la separación del Estado, sino en su articulación con él.

Una dimensión peculiar de la descentralización es la que se plantea en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN, TENDENCIAS Y ACTORES

La descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico.

Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización. Y entonces debe plantearse también como un proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, *qué* es lo que es viable descentralizar y *quiénes* son los actores descentralizadores.

¿Qué *tendencias* empujan hoy hacia la descentralización, especialmente en las regiones más urbanizadas, en las áreas metropolitanas o en las grandes ciudades?

a) Hay una crisis de representación política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. La creciente complejidad y diversidad de funciones y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales (barrios, ciudades, comarcas, regiones). En estos ámbitos, además, se han ido superando las reducidas oligarquías y, por el contrario, se han desarrollado movimientos sociales de carácter urbano o territorial y con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la administración pública ha empujado decisivamente el proceso descentralizador.

b) Las grandes administraciones públicas han sido modernamente objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático. La sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontralada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos (aumentadas por su carácter público) ... Se ha puesto en causa el planeamiento finalista, la programación centralizada y el exceso de controles y tutelas sobre los poderes locales a los que se ha reducido previamente el vaciado de competencias y la falta de recursos propios. Por el contrario, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos (por ejemplo, en urbanismo) y transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales.

c) La existencia de desigualdades (renta, equipamientos, etc.) que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales (debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) ha dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales. La descentralización en este caso viene empujada desde aquellas zonas y por aquellos grupos que consideren que sólo obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social. En estos casos nos encontramos ante demandas descentralizadoras que afectan sobre todo a regiones en crisis, periferias subequipadas, etc.

d) En las dos últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social) uniformizaban la difusión de productos culturales y de pautas de comportamiento, se ha ido produciendo una reacción —complementaria más que antagónica— favorable a la recuperación o construcción de las entidades locales, desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria. Viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturalistas han convergido con nuevos movimientos sociales que han buscado su arraigo en el espacio y hasta han conquistado posiciones de poder local. Asimismo se han utilizado estas nuevas tecnologías culturales y de información en favor de la expresión y comunicación de las sociedades locales. Autonomía (autogestión, autogobierno) junto con la defensa del particularismo y de la diversidad y la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son objetivos propios de estas tendencias “culturales” en pro de la descentralización.

e) La crisis económica, a su manera, ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporatismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado. La devaluación del Estado (por ejemplo: rebelión fiscal) conduce a revalorizar a los poderes locales representativos en la medida que en ellos pueda darse una relación más directa carga fiscal-acción pública y una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas. Se pone en cuestión el protagonismo estatal, tanto por su relativa ineficacia en las actuales circunstancias, como por el fuerte déficit público y, entre otras cosas, se le contrapone la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados (por ejemplo, en urbanismo) o el desarrollo de la economía social (que necesita un apoyo público específico), lo cual sólo puede hacerse desde administraciones públicas muy descentralizadas. A un nivel más general se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales.

Todas estas reflexiones se aplican tanto a la descentralización en el marco del Estado (Estado central, poderes locales y regionales) como en el de la gran ciudad (gobiernos metropolitanos o de grandes municipios, distritos o barrios y comarcas o municipios periféricos). Las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización en un caso, lo hacen en el otro.

¿Quiénes pueden ser los *agentes* encargados de impulsar este proceso; quiénes son los sujetos activos a los que es atribuible el voluntarismo político-administrativo descentralizador?

Del análisis anterior se deducen los actores sociales descentralizadores: representantes políticos locales; profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativas de economía social... Pero también hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democráticos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.) que prefieren tratar con administraciones públicas más próxi-

mas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados, etc. El análisis del proceso descentralizador y la elaboración de una propuesta programática para impulsarlo, debe tener en cuenta las características específicas que en cada caso se dan entre los agentes descentralizadores.

La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma más solapada. Los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos, confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la administración. Pero, además, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder. El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas. Véase, por ejemplo, la historia reciente de Francia, Italia e Inglaterra.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Intentaremos sistematizar en un conjunto de puntos los distintos movimientos y dimensiones que están presentes en el proceso descentralizador, tal como se conciben hoy.

3.1. La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias* y *recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

3.2 La delimitación de las *unidades territoriales* y, por lo tanto, la definición de los *sujetos sociales*, sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político administrativa del Estado (por ejemplo, barrios, comarcas, regiones históricas) y, en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A todo lo cual hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación especiales.

De la reflexión política y técnica reciente sobre esta cuestión, creemos que puede deducirse un cierto *relativismo territorial*. Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada *función* descentralizada y en el que se evalúan los costes de las distintas alternativas. En un caso como en otro, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy heterogéneas. Es decir, hay que elegir, puesto que hoy tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La *elección* supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (por ej. distritos unitarios como suma de barrios). Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otros, puesto que es imposible crear una estructura local que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos grandes, mantener los municipios o fusionarlos, institucionalizar grandes regiones metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es la coherencia del conjunto. No se olvida que el proceso descentralizador es caro y si no se hace con un gran rigor, su coste puede resultar insoportable (los costes de personal, si el que se asigna a niveles inferiores no procede en gran parte de los superiores, se disparan inmediatamente).

3.3. El viejo e importante debate sobre *autonomía política* o *administrativa* y sobre *descentralización* o *desconcentración* no pueden hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción *garantista* sino cooperadora. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública ha llevado a generalizar los principios del “federalismo cooperativo” a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a *participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales* que condicionarán luego su actuación, y pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Sin embargo no se discuten los elementos básicos que caracterizan a la descentralización entendida como proceso democratizador: una estructura política deliberante y *representativa* (de elección directa preferentemente), dotada de *autonomía* en el ejercicio de sus competencias (lo cual supone poder tomar decisiones sin otros condicionamientos que los legales,

es decir, tener una “política” propia) y de carácter *global* (el ente descentralizado ideal no tiene una especialización funcional). Modernamente a estos elementos se añaden otros, como resultado de análisis crítico del pasado y para responder a los nuevos requerimientos a los que debe hacer frente el proceso descentralizador, como son: *competencias* de carácter decisorio (o que por lo menos haya una participación importante en el proceso decisorio); capacidad de *coacción* para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de *recursos* propios o transferidos sin un uso finalista o específico (a menos que el programa haya sido establecido por el mismo ente descentralizado); *coordinación* o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la *gestión*, por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población de este territorio (modelo de gestión indirecta), y desarrollo de nuevos mecanismos de *participación política y social* (cuestión que trataremos más adelante).

3.4. La cuestión de las *competencias y funciones* consideradas descentralizables es un elemento clave de todo proceso descentralizador, tanto de la administración hacia los entes locales, como de éstos (metropolitanos o grandes ciudades) hacia municipios y distritos.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas. ¿Cuáles son los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables? Entre las que la literatura política y técnica reciente ha avanzado, citaremos:

a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.

b) Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

c) La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.

d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En relación a las materias objeto de descentralización hay que señalar que en los últimos años se apuntan dos criterios nuevos que es interesante citar. En primer lugar y desde un punto de vista genérico, si bien se mantiene el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la administración central: iniciativa socioeconómica destinada sobre todo a generar puestos de trabajo y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis. En segundo lugar, y de una forma más específica, se distingue, en el caso de competencias que por su naturaleza son necesariamente compartidas, como las obras

públicas y los grandes servicios municipales (limpieza, circulación, etc.) y el urbanismo, entre funciones de iniciativa, aprobación inicial, seguimiento o inspección (todas las cuales son atribuíbles al ente descentralizado) y funciones de contratación o concesión con empresas privadas, elaboración técnica de los proyectos y aprobación definitiva (funciones que por razones de eficacia, economía y coherencia, muchas veces se deben realizar a niveles superiores).

Estas reflexiones nos conducen a plantear la cuestión complementaria de ¿qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando mucho podríamos reducirlas a tres: la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorías de gestión y no simplemente contables.

3.5. ¿La *organización* de los entes descentralizados debe responder a un modelo uniforme o no? En principio la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero por otra parte los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos principios generales y flexibles. En el caso español parece lógico que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación de régimen local, y cada gran ciudad o área metropolitana su carta y sus reglamentos de organización de sus entes descentralizados. En segundo lugar creemos que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse ¿dónde empezará?

3.6. La descentralización, especialmente la referida a las grandes ciudades y en favor de los distritos o barrios, se ha confundido muchas veces con la *participación*. Hoy se analiza críticamente esta casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo no ha permitido plantear con rigor la descentralización (p. ej.: Italia) lo cual, a su vez, repercute negativamente sobre la participación: ¿cómo puede ser ésta eficaz y estimulante si tiene como objeto participar en relación a organismos que no son ni lo uno ni lo otro, pues faltan competencias decisorias y recursos suficientes? Por esta razón en este estudio nos centramos en la descentralización y trataremos muy poco de la participación, no por no considerarla fundamental, sino porque creemos que si no se implementa la primera, la segunda es ficticia. Ahora bien, conviene dejar bien establecido desde el principio que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos:

a) La *información*, y de una forma más general, la *comunicación* (es decir, relación administrador-administrado en las dos direcciones) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación, que hoy además puede disponer de tecnologías mucho más eficaces (video, radio y televisión de alcance local, ordenadores y pantallas, etc.).

b) En el ámbito de los entes locales descentralizados más próximos a los ciudadanos (distritos o barrios) o de carácter complementario (comarcas), pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales que intensifiquen la relación elector-elegido y que den más chance a individualidades locales representativas y a los miembros más destacados de las organizaciones sociales. Por ejemplo: introducción de mecanismos mayoritarios y personalizados (salen elegidos los más votados) y posibilidad de candidaturas individuales o de pequeño grupo, o por lo menos del voto preferencial o del “panachage”.

c) En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base: comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o ad hoc, consejo consultivo de entidades, etc. Asimismo los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana como la audiencia pública, el derecho de petición y de iniciativa y la consulta popular, pueden utilizarse de forma más efectiva. Una de las funciones obligatorias de los entes descentralizados, por lo menos si tienen vocación democratizadora, es la de contribuir a reforzar el tejido social organizado y por lo tanto apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva. El ciudadano aislado es el más inerte ante el Estado, y también su interlocutor más difícil y lejano.

d) Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la *cooperación o economía social* (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).

e) Uno de los aspectos más novedosos de la participación es la que se refiere a la defensa de los llamados *derechos difusos* de los ciudadanos, por ejemplo al medio ambiente, a la información, a la salud, o a los derechos de los usuarios de transportes, o de los consumidores, etc. Tanto la organización social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la administración pública requiere, según la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos. No es por casualidad que las nuevas experiencias en este campo (por ejemplo las cartas de derechos sobre el medio ambiente, los transportes, etc.) se han dado sobre todo allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA. BALANCE CRÍTICO

La década de los 70 pone al orden del día la regionalización del Estado y las ideas del federalismo cooperativo, se plantean las propuestas de reestructuración territorial de los entes focales (en algún caso se lleva a la práctica haciendo tabla rasa del pasado, como en Inglaterra, pero en general se opta por la fusión o el agrupamiento de municipios, tanto en zonas rurales como en las áreas metropolitanas) y se elaboran nuevos proyectos de legislación municipal (las leyes municipales se mantienen en su estructura básica desde el siglo XIX).

La urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos (p. ej.: en comunicaciones y transportes), la multiplicación de las funciones sociales de la administración pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas son seguramente las principales razones que explican el cuestionamiento de la organización territorial heredada: Una situación que se caracteriza por:

a) La fragmentación (minifundismo) *municipal*. En Italia, como en España hay más de 8.000 municipios, y más de 10.000 en Alemania (RFA). En Suiza pasan de 3.000 y Francia bate el récord con más de 36.000. En los países escandinavos y en Bélgica han habido un importante reagrupamiento de municipios (Bélgica ha pasado de 2.675 municipios a 589 en pocos años) pero a pesar de ello, y en relación a su población tienen muchos más municipios que Inglaterra que, después de la reforma de 1974, tiene sólo unas 400 entidades locales de base. Portugal, con 300 municipios, es la otra excepción.

b) El *nivel intermedio* tradicional (provincia, departamento, condado) se ha mantenido en toda Europa occidental (con la excepción de Inglaterra) a pesar de ser muy criticado en todas partes, por su casi siempre escasa personalidad histórico-cultural y poca adecuación a los requerimientos territoriales modernos para la prestación de servicios. En cambio no se han consolidado los intentos de crear nuevos entes intermedios (p. ej. comprensorio en Italia) y las áreas metropolitanas (siempre con la excepción de Londres: Greater London Council o G.L.C.) no han ido más allá de la mancomunidad de municipios y de los organismos de carácter técnico especializados (planeamiento urbano, gestión de transportes públicos, etc.).

c) La revalorización del nivel *regional* ha dado lugar a situaciones muy diversas, que van desde los países con un modelo federal muy claro y estable (11 Lander en Alemania, 23 Cantones en Suiza) hasta regiones entendidas como área de planeamiento territorial y sin personalidad político-administrativa (p. ej. las 8 regiones inglesas o las 21 de Francia hasta la reciente institucionalización regional de 1982). Un modelo intermedio, ni federal ni unitario, es el denominado regionalista o Estado de las autonomías (20 regiones italianas, 17 comunidades autónomas en España y el actual sistema francés) cuya principal característica parece ser la de crear un nuevo nivel intermedio sin eliminar ni la administración periférica del Estado central ni ninguno de los niveles locales (al contrario, tiende a crear otros nuevos).

Esta rápida visión panorámica de las estructuras territoriales europeas hace aparecer inmediatamente una situación que combina la complejidad con la rigidez. Y además, paradójicamente teniendo en cuenta el mantenimiento del minifundismo municipal, han faltado en las zonas que concentran a la mayoría de la población (urbana y metropolitana) estructuras representativas próximas a la población. Por esta razón en la última década la descentralización municipal ha estado también en el centro de la reforma municipal.

4.1. *Descentralización municipal: entre la participación y la gestión*

El análisis de la reciente experiencia europea (casi toda ella iniciada en la década de los 70) ha hecho aparecer como preocupación principal de la administración descentralizadora el tema de la participación. En unos casos se trata de la puesta en práctica de un programa político-

ideológico una vez se ha alcanzado el poder local (p. ej. izquierda en Italia), mientras que en otros es una forma de reconocer la existencia de núcleos con personalidad histórica que han sido absorbidos por el municipio central (Suecia, Holanda, Bélgica). En unos casos se pretende, mediante la creación de consejos de distrito de carácter predominantemente consultivos, aumentar el acuerdo en torno a la gestión municipal (Alemania) aunque en otros pueden haber jugado cálculos electorales (París, aunque la oposición de izquierda no ha conseguido ganar ningún distrito en las elecciones que siguieron a la descentralización de 1982).

En todos los casos ha intervenido con más o menos fuerza una presión ciudadana, movimientos urbanos y asociaciones vecinales especialmente, que reclamaba mayores posibilidades de intervención en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios y equipamientos colectivos.

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquéllos.

Por esta razón los consejos descentralizados de distrito o barrio han sido dotados sobre todo de funciones de carácter consultivo e informativo, así como, pero menos, de gestión de servicios administrativos y de equipamientos. En cambio en muy pocos casos se han transferido funciones deliberantes y ejecutivas importantes, ni tan sólo en el caso de Italia, aunque estén planteadas en los reglamentos. Inglaterra, especialmente el G.L.C. es de nuevo la excepción: en este caso la descentralización se ha hecho sobre la base de unos distritos totalmente nuevos, grandes, que han recibido una parte importante de las competencias del antiguo municipio de Londres. Dejando este caso aparte es posible convenir que la descentralización que está programada para Barcelona será una de las más avanzadas de Europa.

Con estos planteamientos participativos es lógico que se haya prestado poca atención a los niveles óptimos de población y tamaño de los distritos, a la concreción de las competencias y funciones, a la articulación de los distritos con los gobiernos municipales y a los costes de los diferentes modelos descentralizadores. Es decir a las cuestiones que nos preocupan ahora.

Uno de los aspectos más curiosos de la reciente experiencia descentralizadora es una cierta contradicción entre la escasez de competencias decisorias de los distritos (lo que garantiza que en la ciudad se hace una sola política en todos los aspectos y en todo el territorio) y el carácter representativo que tienen en la mayoría de los casos los distritos descentralizados. Si bien en algunos casos los distritos reflejan la composición política del ayuntamiento, la tendencia actual es a crear consejos de distrito representativos de su población, bien mediante elección directa (Italia, Francia, algunas ciudades inglesas y escandinavas, Rotterdam, Berlín, Colonia, Viena, Turquía...), bien, en menos casos, de forma indirecta, es decir designados por el consejo municipal a los partidos, según los votos obtenidos en cada distrito (en algunas ciudades alemanas e inglesas sobre todo). A medida que se consolidan la experiencia descentralizadora se tiende a la elección directa y en todo caso se abandona el principio de la correspondencia con el gobierno municipal (corrección que se ha producido ya en Suecia y en Noruega).

Sin embargo es constatable una correlación entre el grado de representatividad y la importancia de las funciones atribuidas a los distritos. Es decir que cuando no se plantea aumentar la representatividad tampoco hay intención de aumentar las funciones y competencias de los distritos, mientras que los pasos adelante en el terreno de la representatividad (p. ej. la elección directa) necesariamente conlleva que se amplíen las atribuciones y los servicios de los distritos.

4.2. *Descentralización, crisis económica y cambio tecnológico*

La descentralización municipal iniciada en un período de crecimiento económico y urbano, de confianza en el planteamiento y en el “welfare state”, de creciente cohesión social y de representación a través de los grandes partidos políticos, se ha encontrado, a veces, cuando daba sus primeros pasos, o incluso antes de empezar a darlos (Francia, España) con la crisis económica, el fin del crecimiento urbano, la desconfianza en el planeamiento, la impotencia financiera del Estado-providencia (en el que los poderes locales han sido los primeros afectados), la fragmentación y la marginación sociales y la relativa pérdida de credibilidad de los partidos políticos. Al mismo tiempo se vive un gran proceso de cambio tecnológico que transforma la base económica de la ciudad (irresistible pérdida de peso de la industria y nuevo auge del terciario), que disminuye radicalmente los puestos (y/o las horas) de trabajo en la economía formal, que abre nuevas posibilidades de empleo del tiempo y de actividades socialmente útiles y que modifica asimismo las condiciones mismas de la gestión administrativa (nuevas tecnologías de mecanización de la información, de organización de la administración, de comunicación social, etcétera).

A partir de un conjunto de estudios sobre Francia, Italia e Inglaterra, apuntamos algunos de los nuevos aspectos y objetivos de la descentralización en el marco de la crisis económica y del cambio tecnológico:

a) Las autoridades locales y los entes descentralizados han de responder a los nuevos problemas y demandas sociales: paro, economía sumergida, marginación, reacciones corporativas, inseguridad ciudadana, etc., aunque ello suponga asumir unas competencias distintas de las tradicionales. Esta respuesta sólo puede basarse en una capacidad global de coordinar el conjunto de la acción pública y de implementar nuevos mecanismos de participación y de reconstrucción del tejido social.

b) La iniciativa económica de los entes locales y descentralizados se ha puesto a la orden del día en la Europa actual: creación de puestos de trabajo, salvación de empresas, contribución a la reconversión de las estructuras industriales y comerciales, reciclaje de trabajadores, promoción de nuevas generaciones de empresarios y de nuevas actividades económicas, etc. Junto a las actuaciones tradicionales en este campo (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y apoyo o aval para obtención de créditos y promoción de obras públicas y de actividades de producción de bienes y servicios para la demanda municipal, reforma de la normativa urbanística, ayuda a los parados) se desarrollan otras más novedosas como compra de terrenos o de empresas pequeñas o medianas que luego se ceden al sector privado, apoyo al sector cooperativo o de economía social, creación de empresas mixtas, centros de asesoramiento económico y financiero, promoción internacional de la ciudad, etc. Si bien es evidente que

estas actividades requieren, por su propia naturaleza, el encuadramiento y el apoyo nacional y regional, también se ha constatado que conviene que exista, en cada nivel territorial, una administración pública única, promotora y no simplemente coordinadora, y que pueda actuar con agilidad y con la ventaja de la proximidad en situaciones concretas. Una parte de estas funciones sólo pueden ejercerlas correctamente los entes de carácter local (municipales y de distrito). Por lo tanto, cualquier proceso descentralizador debe conllevar, hoy, la atribución de competencias y de medios a los entes descentralizados, para intervenir en la reconstrucción y desarrollo de la actividad económica. No se trata de generalizar el intervencionismo económico según una lógica estatalista hacia abajo sino de constatar que la iniciativa privada tradicional (en la industria y en la construcción especialmente) es débil y que las administraciones locales disponen de unas potencialidades de actuación importantes y hasta ahora muy subutilizadas. Para ello hay que invertir las fórmulas caducas (tanto del estatalismo como del monopolio del sector privado sobre la industria y el comercio): los entes locales y descentralizados deberán actuar con criterios de empresa privada y, en muchos casos, sometidos a las reglas del mercado.

c) En el contexto de una crisis económica duradera y que se ha convertido de hecho en alumbradora de una nueva época, las competencias y funciones consideradas más propias de los entes locales cambian el contenido y la escala de ejecución. El *urbanismo*, sin crecimiento urbano por una parte y que se propone la intervención en los procesos de reestructuración económica por otra, se plantea a nivel regional en cuanto actuación que tiende a integrar plan-programa-proyecto y a unificar planeamiento-gestión-disciplina. El nuevo urbanismo de actuación en la ciudad debe hacerse a pequeña escala y mediante la negociación a la cooperación con los actores privados. Es decir, debe descentralizarse. Así mismo la política de *equipamientos y servicios colectivos*, en el marco de la crisis del Estado del bienestar y del crecimiento de las demandas sociales en parte por la misma crisis económica (paro, marginación) o por la mayor importancia o presión de determinados grupos sociales (tercera edad, jóvenes, mujeres), no puede realizarse únicamente a través de la programación general del gasto público sino que requiere adaptarse a situaciones concretas muy diversas, lograr la cooperación y la participación de los interesados, difundir responsabilidades y promover formas de autogestión y de iniciativa privada, etc., lo cual requiere un alto grado de descentralización. En el nuevo contexto *económico y tecnológico* aparecen, además, nuevos problemas (como el ahorro de energía, la necesidad de conseguir la colaboración ciudadana para implantar políticas más ambiciosas de limpieza o de abastecimientos) y nuevas posibilidades (por ejemplo, las derivadas de la información y del progreso de los medios de comunicación social) que requieren y facilitan la gestión municipal descentralizada.

4.3. *Elementos para un balance crítico de la descentralización europea*

La descentralización tanto en sus aspectos generales como la específicamente municipal ha sido objeto recientemente de diversos análisis críticos que se han manifestado en contextos y desde perspectivas tan diferentes como los replanteamientos que hace la izquierda italiana (abandono del comprensorio, cuestionamiento de la eficacia de los “quarteri”) a los proyectos de disolución del Gran Londres y de supresión o de limitación del derecho de los municipios a establecer tasas para financiar servicios especiales del gobierno Thatcher en Inglaterra.

Algunas de las críticas más usuales a la descentralización son:

a) El *incrementalismo*. Se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros y se han aumentado los niveles de administración local al no hacerse al mismo tiempo la reestructuración territorial y la reforma administrativa de éste. Por ejemplo, la descentralización municipal en las grandes ciudades no ha ido ligada a la institucionalización de las áreas metropolitanas (Londres exceptuado) y a la solución de los viejos problemas derivados del minifundismo municipal o del mantenimiento de divisiones provinciales obsoletas.

b) La descentralización en bastantes casos aparece entonces como una operación *costosa*, que no se traduce en una mayor eficacia y productividad de la gestión local. En otros casos en los que se da un aumento significativo de las prestaciones públicas (caso inglés) es criticada como derroche y considerada insoportable en esta época de crisis (crítica thatcheriana).

c) Se argumenta, sin embargo, que el coste excesivo o la innecesariedad de la descentralización se debe al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de *competencias, funciones, servicios y recursos* desde los niveles superiores, a la falta de poder de *decisión real* de los entes descentralizados y a la timidez o poca imaginación en lo que se refiere a atribución de competencias de nuevo tipo (actividad económica, cooperación social, seguridad ciudadana). El planteamiento participativo formal y de desconcentración administrativa conduce a criticar no los excesos sino las insuficiencias de la descentralización.

d) Asimismo se ha criticado la escasa renovación en las formas de hacer *política* que hasta ahora ha tenido la descentralización. Se han reproducido modos *parlamentaristas y partitocráticos* en vez de generar nuevos modelos participativos, tanto en lo que se refiere a la elección y funcionamiento de los organismos de distrito como a la implantación de formas de democracia participativa cotidiana (elección de consejos de distrito únicamente a través de listas de partido, participación ciudadana reducida muchas veces a la relación con las cúpulas de organizaciones sociales). Incluso se ha llegado a decir que la descentralización no sólo no ha generado nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la *sociedad civil* sino que en algunos casos ha contribuido a la marginación, debilitamiento o disolución de las organizaciones sociales. Probablemente sería más exacto decir que la debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana y de cooperación social no ha permitido responder a los nuevos problemas de desagregación social ni satisfacer las expectativas generadas por la descentralización.

e) Por último se ha aducido posibles *causas perversas* de la descentralización, lo cual explicaría sus defectos o limitaciones: respuesta a la crisis del welfare state que permite disminuir el gasto público en prestaciones sociales (se transfieren funciones pero no recursos), un medio de ampliar las clases políticas y de consolidar corporatismos administrativos y relaciones clientelares, legitimación de los actores privados y reducción de la administración pública a funciones de apoyo o de coordinación, etc. Estas explicaciones se adaptan hasta cierto punto a algunas situaciones concretas pero resultan muy unilaterales y en todo caso no responde, a nuestro parecer, a los planteamientos descentralizadores generales. Se podría volver a argumentar que en estos casos se critica la falta o la deformación de la descentralización, pero no a ésta.

A pesar de todas estas críticas la descentralización ha alcanzado un alto grado de *legitimidad* en toda Europa y hoy, desde la mayoría de posiciones políticas y técnicas, se considera como una necesidad ineludible, aun reconociendo que es una operación difícil, susceptible de usos contradictorios y que puede generar expectativas difíciles de cumplir. Una prueba de esta legitimidad y generalidad de la descentralización en favor de los entes municipales y de distrito, es el que se haya convertido en uno de los campos de actividad principal de la conferencia de los poderes locales y regionales del consejo de Europa.

CONCLUSIONES

A partir de los análisis anteriores, basados en la experiencia y la teoría europeas, y también sobre la base de la reciente práctica descentralizadora que ha empezado a producirse en nuestro país, apuntamos un conjunto de puntos que consideramos son materia de debate y reflexión.

1. *El Estado ordenamiento*. La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el “garantismo” liberal como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad) sino que concibe el Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es precisamente contribuir a realizar prácticamente esta apertura en especial facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si bien hoy la cultura y los medios de comunicación social, más aun que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social puede ser una respuesta unificante.

2. *Representación política y participación ciudadana*. El sistema de representación política en el Estado democrático se realiza en forma prácticamente exclusiva mediante los partidos políticos, tanto a nivel nacional como regional y local. Este sistema adolece, sin embargo, de dos limitaciones importantes, cuyos efectos se agravan en periodos de crisis económicos y de valores: la dificultad de la representación de los diferentes intereses económicos, sociales y culturales, por una parte y la distancia entre elector-elegido, incluso en los ámbitos locales, donde es particularmente necesaria.

Para resolver el primer problema se han creado en los distintos niveles territoriales una multiplicidad de mecanismos y organismos de concertación, planificación, consulta, etc., como los consejos económico-sociales, la inclusión de representantes de organizaciones de consumidores y usuarios en diferentes organismos públicos, etc. En cuanto a la distancia entre las instituciones elegidas y las administraciones locales respecto a los ciudadanos, problema que pretende resolver la descentralización, se nos plantea la cuestión de si esto debe hacerse únicamente a través del sistema general de partidos o no. De la experiencia europea pueden extraerse algunas conclusiones:

a) La regulación de la descentralización, hecha evidentemente por los gobiernos y los grandes partidos, tiende a reproducir el mismo sistema de representación política: los partidos son los que normalmente presentan candidaturas, se hace coincidir el día de las elecciones de distrito con las municipales y hasta las regionales (por ej. Italia), en algunos casos incluso la lista municipal y de distrito es la misma (París, Lyon y Marsella: la circunscripción electoral es el distrito), etc.

b) Pero casi siempre se introducen nuevas posibilidades para facilitar tanto la presentación de candidaturas como la elección personalizada: sistema relativamente mayoritario en vez de proporcional rígido, posibilidad de voto-preferencial y de panachage (mezclar nombres de listas diversas), posibilidad de listas presentadas por organizaciones sociales o ciudadanas o por grupos de vecinos (incluso candidaturas individuales), etc. La experiencia ha demostrado que la introducción de estos mecanismos no cambian mucho la representación política (en la mayoría de los casos se reproducen los resultados de las otras elecciones) pero permiten en ciertas situaciones locales que aparezcan candidatos que tienen una representatividad real en el ámbito de barrio que conviene que se exprese.

c) Hay un acuerdo general respecto al carácter representativo de los órganos descentralizados, bien por la elección directa (la mayoría de casos), bien por una vía indirecta (designados por la corporación o por los partidos, según los votos obtenidos en cada distrito). Hoy se mantienen muy pocos casos de entes con vocación descentralizadora que sean simplemente delegaciones del gobierno local, por la escasa legitimidad que tienen ante los ciudadanos en tanto que expresión del barrio o distrito.

d) El carácter representativo o electivo del distrito condiciona casi siempre la capacidad de actuación. Por ejemplo en Italia la ley establece que sólo podrán tener competencias de carácter deliberante o decisorias los consejos de distrito elegidos (los otros podrán tener funciones consultivas o de colaboración administrativa).

e) El desarrollo de la participación ciudadana no se hace depender exclusivamente del carácter electivo del distrito sino también de la implementación de un conjunto de mecanismos específicos que posibiliten esta participación cada día como son:

- Oficinas informativas y de asesoramiento (utilización de las nuevas tecnologías de comunicación) que puedan asimismo recibir críticas y sugerencias (por ej. publicación periódica de libros de reclamaciones y propuestas).
- Regulación de los institutos de audiencia pública, iniciativa popular y consulta popular y de los derechos de petición y de queja, garantizando que sean ejercitables por parte de todos

los ciudadanos y dotándolos de eficacia (por ej.: obligación de respuesta pública y motivada, nueva deliberación, etc.).

- Promoción de la vida asociativa y cooperativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de actuación y en la gestión de los servicios.
- Creación de comisiones consultivas y comisiones mixtas con los representantes de las asociaciones y de los colectivos de población.
- Regulación de los llamados “derechos difusos” (por ejemplo, a la información, transportes, medio ambiente, hábitat, consumo, cultura, etc.) haciendo que sean ejercitables desde los distritos (véase la experiencia de las “cartas de derechos” en algunos países nórdicos, en la región de Emilia Romagna italiana, etc.).

3. *Descentralización y reestructuración territorial: la crítica al incrementalismo.* La descentralización no puede tener como resultado incrementar el número de niveles administrativos y el personal público, si ello no va unido a la racionalización de la administración (productividad) y al aumento de las prestaciones a los ciudadanos. Por lo tanto, parece imprescindible plantearse la descentralización de la gran ciudad al mismo tiempo que:

a) La reorganización del territorio regional procurando establecer no más de dos niveles de administración local y la administración indirecta como forma principal de administración territorial de las autoridades del Estado (Central o Comunidad Autónoma). La simplicidad es una cuestión clave de la organización territorial.

b) La institucionalización del área metropolitana, con lo cual se tiende a equiparar la autonomía de los distritos de la gran ciudad con la de los municipios del área metropolitana (ejemplo: Londres).

c) La reforma administrativa de la organización y los servicios municipales para garantizar una mayor productividad y transparencia de éstos.

d) El estudio riguroso de las competencias y funciones descentralizables, en especial de los servicios, personal y medios materiales y tecnológicos que requieren para programar la descentralización de tal forma que pueda dar lugar inmediatamente al ejercicio real de funciones y a la prestación de servicios, sin que ello suponga un aumento importante de los costes de personal.

e) El análisis y tecnificación de los procesos administrativos tanto para reducir al máximo el personal ocupado en funciones internas (relación entre órganos y servicios) como para facilitar la información y la tramitación de las gestiones de los ciudadanos con la Administración.

f) La programación de las funciones y actividades del municipio y de los entes descentralizados para garantizar la eficacia social y la productividad de las administraciones locales y evitar la hipertrofia burocrática o partitocrática.

4. *La Metodología de la descentralización: el caso de Barcelona.* No pretendemos ni mucho menos proponer el proceso descentralizante de Barcelona como un modelo a seguir. Por varias razones: el proceso descentralizador está en sus inicios y, por lo tanto, no se pueden sacar conclusiones basadas en la práctica, cada ciudad en función de sus características, deberá aplicar modelos relativamente distintos, estamos ante una problemática novedosa que requiere experimentación e innovaciones diversas, etc. Pero sí que consideramos interesante resumir algunas de las principales características de la metodología descentralizadora de la Barcelona actual.

a) La *división del territorio* del municipio en 10 distritos grandes (la mayoría de 150 a 200.000 habitantes) se ha basado tanto en un reconocimiento de las grandes unidades históricas, urbanas y sociales (distritos con personalidad política o ciudadana) como en la definición de ámbitos adecuados para la gestión de las funciones descentralizables y que no supondrán un incremento cuantitativo (aunque sí un cambio cualitativo) de la plantilla de personal (el incremento previsto no llegará a 100 personas en una plantilla de 15.000 funcionarios) .

b) Una definición del modelo de distrito sobre la base de establecer el conjunto de competencias y funciones descentralizables y no descentralizables (políticas decisorias, técnicas y administrativas) y el estudio de los requerimientos de medios humanos y materiales para ejercerlas. Este modelo ha sido elaborado mediante una estrecha colaboración entre un equipo técnico mixto de los departamentos de Descentralización y de Organización y todos los departamentos o áreas del Ayuntamiento.

c) Una normativa que regula el procedimiento mediante el cual se harán todas las transferencias de competencias, funciones y servicios, garantizando tanto la intervención de todos los interesados como la provisión de todos los medios o recursos necesarios.

d) Un programa que establece los grupos o paquetes de competencias o funciones que serán objeto de transferencia y el orden de prioridades que seguirá el proceso descentralizador.

e) La puesta en marcha de los Distritos a través de una estructura política de representación indirecta (un concejal-presidente y 25 consejeros de distritos nombrados a propuesta de los partidos y según los votos obtenidos en el distrito) y de una estructura burocrática básica para ejercer funciones administrativas que implican relación directa con la ciudadanía, especialmente en los campos de información, concesión de certificados y licencias, apoyo a la vida asociativa, organización de actividades culturales y festivas, programación de las obras públicas de interés de barrio, prestación de servicios sociales especiales (a la tercera edad, a grupos marginados, etc.) ... En esta primera fase se busca potenciar, sobre todo, la información, la colaboración con las entidades, la iniciativa en urbanismo y obras públicas y la mejora en la prestación de servicios personales.

f) La elaboración de un modelo político de Distrito basado en la elección directa y en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana. La cuestión electiva la consideramos clave para el progreso de la descentralización, por lo cual, sería muy negativo que se mantuviese la cláusula restrictiva del proyecto de Ley de Régimen Local que impone a los órganos de distrito la misma composición política que el Plenario del Ayuntamiento.

5. *Perspectivas de la descentralización.* Para terminar, quisiéramos apuntar algunas ideas sobre la evolución del proceso descentralizador y algunos problemas con los que se enfrenta.

El progreso de la descentralización dependerá, a nuestro parecer, de dos tipos de factores. Uno de carácter general: avance de los procesos de democratización política y social, políticas de superación de la crisis económica que busquen nuevas pautas de crecimiento y estimulen la cooperación social, reestructuración territorial y administrativa del conjunto del Estado, etc. Y otro de carácter específico: atribución de competencias o funciones decisorias a los distritos y de recursos para ejercerlas, rigor técnico y administrativo del proceso para garantizar que los beneficios sociales quedan por encima de los costes económicos, representatividad y legitimidad de los entes descentralizados (elección directa), desarrollo de la vida asociativa y de la cooperación social y de nuevas formas de participación, etc.

Una cuestión que la descentralización debe abordar abiertamente es la de la tensión que necesariamente se crea entre los órganos centrales (Ayuntamiento o Gobierno Metropolitano) y los Distritos, tanto por la dificultad de deslindar competencias y funciones, como por la posible coexistencia de mayorías políticas distintas y hasta opuestas. Esta tensión puede ser positiva si por una parte se admite como legítima (expresión del pluralismo de la gran ciudad) y, por la otra, se precisa la naturaleza de lo que es descentralizable, y lo que no lo es, con rigor (por ejemplo: programación y facultad reglamentaría no lo es).

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autónoma de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado.

Es evidente que el desarrollo de la descentralización cuestiona los sistemas establecidos de partidos políticos y de grandes organizaciones sociales, pero este sistema hoy es muy deficiente. La descentralización puede facilitar enormemente la capilaridad social de partidos políticos y organizaciones sindicales y profesionales, y por lo tanto, contribuir a su renovación y a su arraigo en la sociedad. Estos aspectos contradictorios de la descentralización respecto a los partidos y organizaciones sociales explican que las posiciones descentralizadoras o antidescentralizadoras no pasen entre los partidos, sino al interés de cada uno de ellos.

Por todo lo dicho, consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc. Incluso el planteamiento moderno de la descentralización tiende a integrar los beneficios del centralismo y a superar las tendencias autárquicas del autonomismo tradicional.

Nota

* Publicado en Borja, Jordi et al., *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago de Chile, 1987, pp. 39-74.

La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control*

LULZ CARLOS BRESSER PEREIRA

Introducción

La reforma y la reconstrucción del Estado constituyen la gran tarea política de los años '90. Entre los años '30 y '60 de este siglo, el Estado fue un factor de desarrollo económico y social. En ese lapso, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, asistimos a un período de prosperidad económica y de aumento del nivel de vida sin precedentes en la historia de la humanidad. A partir de los '70, sin embargo, ante la distorsión del crecimiento y frente al proceso de globalización, el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de las tasas de crecimiento económico, de los aumentos del nivel de desempleo y del índice de inflación que, desde entonces, se registraron en todo el mundo. La ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado fueron la respuesta a esta crisis -reformas que los neoliberales en cierto momento imaginaron que resultarían en un Estado mínimo-. Sin embargo, cuando en los años '90 se verificó la inviabilidad de la propuesta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza: la condición necesaria de reconstrucción del Estado, para que éste pudiese realizar no sólo sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de cada país.

La reforma del Estado comprende cuatro problemas que, aunque interdependientes, pueden subdividirse en: a) un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la "governancia" (*governance*)** o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la delimitación del tamaño del Estado están comprendidas las ideas de privatización, "publicitación" y tercerización. La cuestión de la desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. En el aumento de la "governancia" tenemos un aspecto financiero: la superación de la crisis fiscal; uno estratégico: la redefinición de

las formas de intervención en el plano económico-social; y uno administrativo: la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. En el aumento de la gobernabilidad están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses.

En este trabajo intentaremos analizar los cuatro aspectos básicos de la reconstrucción del Estado: la delimitación de su cobertura institucional y los procesos de reducción de su tamaño, la demarcación de su papel regulador y los procesos de desregulación, el aumento de su capacidad de “gobernanca” y el incremento de su gobernabilidad. En los cuatro casos, el objetivo no es debilitar el Estado sino fortalecerlo. El supuesto será siempre el del régimen democrático, no sólo porque la democracia es un valor último, sino también porque, en el grado de civilización alcanzado por la humanidad, es el único régimen en condiciones de garantizar estabilidad política y desarrollo económico sostenido. Dejaremos en segundo plano la cuestión del porqué de la crisis del Estado, y sólo haremos una breve referencia a la discusión teórica sobre el problema de las limitaciones de coordinación por parte del mercado que hacen imperativa la intervención complementaria del Estado. El tema central de este artículo es el proceso en curso de reforma del Estado y su fundamentación empírica y teórica. Es el análisis de esa reforma y de las instituciones que de ella derivan a partir de una lógica de control económico y social. Partiremos de la premisa de que el Estado es fundamental para promover el desarrollo, como afirman los pragmáticos de todas las orientaciones ideológicas, así como para una mayor justicia social, como desea la izquierda, y no sólo necesario para garantizar el derecho de propiedad y los contratos -o sea, el orden-, como quiere la nueva derecha neoliberal. Dado que es más apropiado para el análisis de los problemas económicos y políticos, utilizaremos esencialmente el método histórico. No examinaremos la crisis del Estado y las reformas producidas en abstracto, sino a partir de la realidad de esta segunda mitad de los años ‘90. Utilizaremos instrumentos lógico-deductivos y generales siempre que sean útiles para el análisis. En ese sentido desarrollaremos algunos modelos: la distinción entre las actividades exclusivas del Estado y los servicios sociales y científicos; la definición de una propiedad pública no estatal entre la propiedad estatal y la privada; la conceptualización de las nuevas instituciones que definirán el nuevo Estado que está surgiendo; las principales formas de control o coordinación económica y social existentes en el capitalismo contemporáneo; y, finalmente, lo que habremos de llamar “lógica del abanico de mecanismos de control”, que fundamenta la elección de instituciones y formas de actuación del Estado.

1. Crisis y reforma

La gran crisis económica de los ‘80 redujo la tasa de crecimiento de los países centrales a la mitad de la que fuera en los veinte años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, condujo a los países en desarrollo al estancamiento de su ingreso per cápita durante quince años, e influyó en el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético. Cuando decimos que esta gran crisis tuvo como causa fundamental la crisis del Estado -crisis fiscal, crisis en su modo de intervención en lo económico y en lo social, y crisis de su forma burocrática de administrarlo- estamos presuponiendo que el Estado, además de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coor-

dinación económica¹. O, en otras palabras, que la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo es, de hecho, realizada no sólo por el mercado, como sostiene el neoliberalismo conservador de algunos notables economistas neoclásicos², sino también por el Estado: el primero coordina la economía a través del intercambio; el segundo, a través de transferencias entre los sectores que el mercado no logra compensar adecuadamente de acuerdo con el juicio político que hace la sociedad. Así, cuando hay una crisis importante en el sistema, su origen debe ser encontrado en el mercado o en el Estado. La Gran Depresión de los años '30 devino del mal funcionamiento del mercado; la gran crisis de los '80, del colapso del Estado social del siglo XX.

El mercado es el mecanismo de asignación eficiente de recursos por excelencia, pero precisamente en esta tarea su acción deja muchas veces que desear, no sólo por la formación de monopolios, sino principalmente por la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de precios. El Estado moderno, a su vez, es anterior al mercado, en la medida en que Hobbes y el contrato social preceden a Adam Smith y al principio individualista de que, si cada uno defiende su propio interés, el interés colectivo estará garantizado a través de la concurrencia en el mercado. El Estado moderno es anterior al mercado capitalista porque es él el que garantiza los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos, sin lo cual el mercado no podría constituirse. Pero es también contemporáneo y concurrente del mercado, porque le cabe a él el papel permanente de orientar la distribución del ingreso, sea concentrando en manos de los capitalistas en los períodos de acumulación primitiva, sea distribuyendo hacia los más pobres, de modo de hacer viable la emergencia de sociedades civilizadas y modernas que, además de ricas, demuestren ser razonablemente equitativas.

La crisis del '30 se originó en el mal funcionamiento del mercado. Como bien lo verificara Keynes, el mercado libre llevó a las economías capitalistas a la insuficiencia crónica de la demanda agregada. En consecuencia, entró también en crisis el *Estado liberal*, dando lugar a la emergencia del *Estado social-burocrático*: social porque asume el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno empleo; burocrático, porque lo hace a través de la contratación directa de burócratas. Se reconsideró, así, el papel complementario del Estado en el plano económico y social. Fue así que surgieron el *Estado de bienestar* en los países desarrollados y el *Estado desarrollista y proteccionista* en los países en desarrollo. Fue también a partir de esa crisis que surgió el Estado soviético en la Rusia transformada en Unión Soviética y después en buena parte del mundo -un Estado que intentó ignorar la distinción esencial entre él mismo y la sociedad civil, al pretender sustituir el mercado en lugar de complementarlo.

Esta distorsión, que alcanzó su forma límite en la Unión Soviética, devino de la sobreestimación del papel de la clase media burocrática en la gestión de los sistemas económicos contemporáneos. Con la emergencia de las grandes empresas y del gran Estado, o más en general, de las grandes organizaciones públicas y privadas, el capitalismo dejó, en este siglo, de ser el producto de la alianza de la burguesía naciente con la aristocracia -ése era el capitalismo del siglo XIX- para transformarse en el resultado de la alianza de los propietarios del capital con una clase media burocrática en expansión. Esta nueva clase media o tecnoburocracia, que estudiáramos extensamente en los años '70³, detenta el monopolio del conocimiento técnico y organizacional, que se ha tornado crecientemente estratégico a medida que el desarrollo tecnológico se ha ido acelerando en todo el mundo. No obstante, a partir de ello no resultaba lícito

to suponer que sería posible o deseable sustituir a los empresarios por los administradores de la gestión económica, ni al capital por la organización en la definición de las relaciones básicas de producción, y mucho menos al mercado por la planificación burocrática en la coordinación de la economía. En lugar de ello, bastaba admitir que la combinación o la complementación de mercado y Estado, de capital y organización, de empresarios y administradores públicos y privados, se convertía en esencial para el buen funcionamiento de los sistemas económicos y la consolidación de los regímenes democráticos.

Con la aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad de este siglo, el sistema económico mundial sufrió una profunda transformación. Con la reducción brutal de los costos de transporte y de comunicación, la economía mundial se globalizó, o sea, se tornó mucho más integrada y competitiva. En consecuencia, los estados nacionales perdieron autonomía, y las políticas económicas desarrollistas, que presuponían países relativamente cerrados y autárquicos, dejaron de ser efectivas. Paulatinamente fue quedando en claro que el objetivo de la intervención debía dejar de ser la protección contra la competencia, para transformarse en una política deliberada de estímulo y preparación de las empresas y del país hacia la competencia generalizada. Estado y mercado debían dejar de ser vistos como alternativas polares para transformarse en factores complementarios de coordinación económica.

En parte como consecuencia de la incapacidad de percibir los cambios de orden tecnológico, en parte debido a la visión equivocada del papel del Estado como demiurgo social, y en parte, finalmente, porque las distorsiones de cualquier sistema de administración estatal son inevitables a medida que transcurre el tiempo, el hecho es que, a partir de los años '70 y principalmente en los '80, la economía mundial enfrentaría una nueva gran crisis. En el primer mundo los índices de crecimiento se reducen a la mitad respecto de los que se registraban durante los primeros veinte años después de la Segunda Guerra Mundial; en tanto, las tasas de desempleo aumentan, principalmente en Europa, y el milagro japonés que sobreviviera a los años '80, finalmente zozobra en los '90. En América Latina y en el Este europeo, que se resisten a realizar el ajuste fiscal en los años '70, la crisis se desencadena en los '80 con mayor virulencia.

Esta crisis, sin embargo, ya no tiene como causa la insuficiencia crónica de demanda de la que hablaba Keynes. Esta es la causa de la crisis del mercado en los años '20 y '30. Mucho menos puede ser atribuida a la aceleración del progreso tecnológico, que puede ocasionar desempleo transitorio, pero en verdad es el origen de todo proceso de desarrollo. Su causa fundamental será ahora la crisis del Estado: del Estado *intervencionista* que de factor de desarrollo se transforma en obstáculo. Sólo los países del Este y el Sudeste asiático escaparon a la crisis, precisamente porque en ellos se pudo evitar la crisis del Estado. Pero también allí, en los años '80, economías como las de Japón y Corea comienzan a dar señales de agotamiento del modelo estatista de desarrollo.

La crisis del Estado a la que nos estamos refiriendo no es un concepto vago. Por el contrario, posee un sentido muy específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde en grados variados el crédito público, al mismo tiempo que se ve forzado a disminuir su capacidad de generar ahorro -que hasta puede desaparecer-, a medida que el ahorro público, que era positivo, se va convirtiendo en negativo. En consecuencia, la capacidad de intervención del Estado dimi-

nuye dramáticamente. El Estado se inmoviliza. La crisis del Estado está asociada, por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por otro, al proceso de globalización, que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. La Gran Depresión, aunque constituyó una crisis del mercado, fue también una crisis del Estado *liberal*. Esta crisis provocó el surgimiento del Estado *social*, que en el siglo XX procuró proteger los derechos sociales y promover el desarrollo económico, asumiendo, en la realización de ese nuevo papel, tres formas: la del Estado de *bienestar* en los países desarrollados, principalmente en Europa, la del Estado *desarrollista* en los países en desarrollo, y la del Estado *comunista* en los países en que el modo de producción estatal se convirtió en dominante.

La crisis de los años '30 fue una crisis del mercado -de un mercado que el Estado no lograba entonces regular en forma satisfactoria-. Por eso, cuando en los '30 se difundieron las políticas macroeconómicas keynesianas y las ideas de planificación, fueron luego adoptadas e implicaron una mejoría considerable en el desempeño de las economías nacionales. En los años '50 ya era un lugar común la idea de que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y de la acumulación de capital, además de caberle la responsabilidad principal de garantizar una razonable distribución del ingreso. Sin embargo, estos éxitos llevaron a un crecimiento explosivo del Estado no sólo en el área de la regulación, sino también en el campo social y en el empresarial. Para ello creció la carga tributaria, que del 5 al 10 % del PBI a comienzos de siglo pasó a ser del 30 al 60 %, y aumentó el número de empleados públicos, que ya no se limitaban sólo a realizar las tareas propias del Estado. Este se convertía en un Estado social-burocrático en la medida en que, para promover el bienestar social y el desarrollo económico, contrataba directamente, como funcionarios públicos, a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etcétera.

Ahora bien, como siempre acontece, con el crecimiento, con el aumento de la capacidad de recaudación de impuestos y de sus transferencias, paulatinamente las distorsiones comenzaron a aparecer. Las transferencias del Estado fueron siendo capturadas por intereses particulares de empresarios, de la clase media y de la burocracia pública. Las empresas estatales, que inicialmente se revelaron un poderoso mecanismo de obtención de ahorro forzado, en la medida en que lograban ganancias monopólicas y las invertían, de a poco se fueron agotando en ese papel, al mismo tiempo que su operatoria se mostraba ineficiente al adoptar patrones burocráticos de administración. En la realización de las actividades exclusivas del Estado y principalmente en la cobertura de los servicios sociales de educación y salud, la administración pública burocrática, que se revelara efectiva en combatir la corrupción y el nepotismo en el pequeño Estado *liberal*, demostraba ahora ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos-clientes en el gran Estado *social* del siglo XX, haciendo necesaria su sustitución por una administración pública gerencial⁴. En consecuencia, sea por su captura a manos de intereses privados, sea por la ineficiencia de su administración, sea por el desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad de atenderlas, el Estado fue cayendo en una crisis de orden fiscal -crisis fiscal que, en un primer momento, a comienzos de los años '80, apareció bajo la forma de crisis de endeudamiento externo-. En la medida en que el ahorro público se hacía negativo, el Estado perdía autonomía financiera y se inmovilizaba. Sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez. La crisis de "gubernancia", que en el límite se expresaba en episodios hiperinflacionarios, se iba haciendo total: el Estado, de agente del desarrollo, se transformaba en su obstáculo.

Por otro lado, el proceso de globalización -un cambio cuantitativo gradual que por último se transformó, a fines de este siglo, en un cambio cualitativo de la mayor importancia- impuso una presión adicional sobre la reforma del Estado. Paralelamente con una gran disminución de los costos del transporte y las comunicaciones internacionales, la globalización trajo un enorme aumento del comercio mundial, del movimiento financiero internacional y de las inversiones directas de empresas multinacionales. Significó, asimismo, un aumento de la competencia internacional en niveles jamás pensados y una reorganización de la producción a nivel mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El mercado ganó mucho más espacio a nivel mundial, debilitó o quebró las barreras creadas por los estados nacionales y transformó la competitividad internacional en condición de sobrevivencia para el desarrollo económico de cada país. Las consecuencias fueron -como siempre acontece cuando prevalece el mercado-, por un lado, una mejor asignación de recursos y el aumento en la eficiencia de la producción; por otro, una pérdida relativa de la autonomía del Estado, que vio reducida su capacidad de formular políticas macroeconómicas y de aislar su economía de la competencia internacional. Con ello, dado el hecho de que los mercados siempre privilegian a los más fuertes, a los más capaces, se profundizó la concentración del ingreso, sea entre los países, sea entre los ciudadanos de un mismo país. Entre los países, porque los más eficientes tuvieron mejores condiciones para imponerse a los menos eficientes. Entre los ciudadanos de cada país, por la misma razón. Entre los trabajadores de países pobres y ricos, en tanto, la ventaja fue para los primeros: dado el hecho de que sus salarios son considerablemente más bajos, los países en desarrollo pasaron a ganar espacio en las importaciones de los países desarrollados, deprimiendo los salarios de los trabajadores menos calificados en esos países. La globalización impuso, así, una doble presión sobre el Estado: por un lado representó un nuevo desafío-el papel del Estado es proteger a sus ciudadanos, y esa protección estaba ahora en cuestión-; por otro lado, exigió que el Estado, que ahora precisaba ser más fuerte para enfrentar el desafío, se tornase también más barato, más eficiente en la realización de sus tareas, para aliviar los costos de las empresas nacionales que comercian internacionalmente.

Como consecuencia de la captura por intereses privados, que acompañó el gran crecimiento del Estado, y del proceso de globalización, que redujo su autonomía, desencadenóse la crisis del Estado, cuyas manifestaciones más evidentes fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la obsolescencia de la forma burocrática de administrarlo. La crisis fiscal se definía por la pérdida en mayor grado del crédito público y por la incapacidad creciente del Estado de obtener ahorro público que le permitiese financiar políticas públicas. La crisis del modo de intervención se manifestó de tres formas principales: la crisis del *welfare state* en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo y el colapso del estatismo en los países comunistas. La superación de la forma burocrática de administrar el Estado se reveló en los costos crecientes, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales prestados por él a través del empleo directo de la burocracia estatal.

Las respuestas a la crisis, que naturalmente ganaron carácter universal dada la muy rápida difusión de las ideas y políticas públicas que hoy prevalecen⁵, variaron de acuerdo con la filiación ideológica de cada grupo. Para describir estas respuestas reduciremos los grupos a cuatro -la izquierda tradicional, la centroizquierda socialdemócrata y pragmática, la centroderecha pragmática y la derecha neoliberal- y contaremos una breve historia estilizada.

La izquierda tradicional, arcaica y populista, entró en crisis y quedó paralizada. No podría haber ocurrido de otra forma, ya que diagnosticó erróneamente la crisis como causada por intereses externos: antes por el imperialismo, ahora por la “globalización”. La centroderecha pragmática -definida aquí como integrada por el *establishment* capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina- determinó a los países altamente endeudados: primero (1982), la obediencia a los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y la liberalización de precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y, segundo (1985, con el Plan Baker), las reformas orientadas al mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación), que deberían ser apoyadas políticamente por medidas compensatorias de carácter selectivo en el campo social.

La derecha neoliberal, a su vez, que criticara desde los años ‘30 el crecimiento del Estado sin tener audiencia, ahora ganó adeptos, y asumió una actitud triunfante. Entendió que las reformas de mercado, que apoyó y ayudó a formular, volverían a traer automáticamente el desarrollo, a partir de que estuviesen firmemente direccionadas hacia el objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado. Paralelamente era necesario privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar los mercados de trabajo, pero hacerlo en forma radical, ya que para el neoliberal el Estado debe limitarse a garantizar la propiedad y los contratos, debiendo, por lo tanto, despojarse de todas sus funciones de intervención en el plano económico y social. Su política macroeconómica debería ser neutra, teniendo como único objetivo el déficit público cero y el control del aumento de la cantidad de moneda para que ésta crezca de forma constante a la misma tasa de crecimiento natural del PBI; su política industrial, ninguna, y su política social, en la versión más pura del neoliberalismo, también ninguna, dados los efectos no esperados y perversos que tendrían las políticas sociales⁶.

La centroizquierda pragmática, socialdemócrata o social-liberal, diagnosticó con claridad la gran crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación socialdemócrata o social-liberal de la crisis del Estado en reemplazo de la interpretación nacional desarrollista, y adoptó las propuestas de la centroderecha pragmática aceptando la obediencia a los fundamentos macroeconómicos -o sea, políticas económicas que implicaban ajuste fiscal, políticas monetarias restrictivas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas y tipos de cambio realistas- y la realización de reformas orientadas al mercado. Pero alertó que estas políticas no bastaban, porque el mercado por sí sólo -el mercado autorregulado del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal- no garantiza el desarrollo, ni el equilibrio, ni la paz social. De esta forma afirmaba que las reformas orientadas al mercado eran de hecho necesarias, pero no mediante un radicalismo neoliberal. Eran necesarias para corregir las distorsiones provocadas por el excesivo crecimiento del Estado y por la interferencia arbitraria en la definición de los precios relativos. Pero volver al Estado liberal del siglo XIX es definitivamente inviable. En lugar del Estado mínimo, la centroizquierda social-liberal propuso la reconstrucción del Estado para que éste pudiese -en un nuevo ciclo- volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto de aquel prevalectante en el ciclo anterior. Reconstrucción del Estado que significa: recuperación del ahorro público y superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para prestar los servicios de educación, salud y cultura; y reforma de la administración pública con la implantación de una administración

pública gerencial. Reforma que significa transitar de un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social hacia un Estado que actúe como regulador y facilitador o financiador a fondo perdido de ese desarrollo⁷.

La centroderecha pragmática y, en general, las elites internacionales, después de una breve hesitación, percibieron, a mediados de los años '90, que esta línea de acción era correcta, y adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo volvieron a otorgar empréstitos para las reformas del Estado prioritarias. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general centrada en el tema de la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. El *World Development Report* correspondiente al año 1997 tenía originalmente como título *Rebuilding the State*⁸. La reforma del Estado se convirtió en el lema de los años '90, sustituyendo el estandarte de los '80: el ajuste estructural.

Se formó así una gran coalición de centroizquierda y de centroderecha. Esta coalición llevó a los gobiernos -en América Latina, en el Este europeo, en un gran número de países en desarrollo de Asia, y aun en los países desarrollados- a promover la reforma del Estado para su reducción, para volcarlo hacia las actividades que le son específicas, que implican poder de Estado, pero más fuerte, con mayor gobernabilidad y mayor "gobernancia", con más capacidad, por lo tanto, de promover y financiar, o sea, de fomentar la educación y la salud, el desarrollo tecnológico y científico, y, así, en lugar de proteger simplemente sus economías nacionales, estimularlas para ser competitivas internacionalmente. Se delinea, así, el Estado del siglo XXI. No será, ciertamente, el Estado social-burocrático, porque fue ese modelo el que entró en crisis. No será tampoco el Estado neoliberal soñado por los conservadores, porque no existe apoyo político ni racionalidad económica para volver a un tipo de Estado que prevaleció en el siglo XIX. Nuestra previsión es que el Estado del siglo XXI será un Estado social-liberal: social porque continuará protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal, porque lo hará usando más los controles de mercado y menos los controles administrativos, porque implementará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales competitivas, porque hará más flexibles los mercados de trabajo, porque promoverá la capacitación de los recursos humanos y de las empresas para la innovación y la competencia internacional⁹.

Finalmente, ¿Cuáles son los componentes o procesos básicos de la reforma del Estado de los años '90 que llevarán al *Estado social-liberal* del siglo XXI? En nuestro concepto, son cuatro:

- a) la delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño en términos principalmente de personal a través de programas de privatización, tercerización y "publicitación" (este último proceso entendido como la transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos que hoy presta el Estado);
- b) la reducción del grado de interferencia del Estado al efectivamente necesario a través de programas de desregulación que aumenten la recurrencia a mecanismos de control vía mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional en lugar de su rol anterior de protector de la economía nacional contra dicha competencia;

- c) el aumento de la “governancia” del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, a través del ajuste fiscal, que devuelve autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa orientada a una administración pública gerencial (en lugar de burocrática), y la separación, dentro del Estado –en el nivel de las actividades exclusivas del Estado–, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución; y, finalmente,
- d) el aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder de gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa.

Otra forma de conceptualizar la reforma del Estado en curso es entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones, de forma de aumentar la “governancia” y la gobernabilidad. Privatización es un proceso de transformar una empresa estatal en privada. “Publicitación” es transformar una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal. Tercerización es el proceso de transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo. En el seno del Estado en sentido estricto, donde se realizan las actividades exclusivas del Estado, la clara distinción entre secretarías formuladoras de políticas públicas, agencias ejecutivas y agencias reguladoras autónomas implica creación o redefinición de instituciones. En el plano de las reformas, muchas de ellas implican la creación de nuevas instituciones, entendidas éstas de forma restringida como instituciones organizacionales (esto es especialmente cierto para las instituciones dedicadas al control social), y todas ellas suponen nuevas instituciones legales: el voto proporcional, el voto distrital mixto, la limitación del número de partidos, la fidelidad partidaria, la propaganda política gratuita, la garantía de participación en las decisiones políticas de las instituciones públicas no estatales.

En esta línea de razonamiento, pero de una forma mucho más abstracta, es posible pensar en la reforma del Estado a partir del modelo del principal-agente como una forma de crear incentivos y castigos para que la voluntad de los electores se realice en el Estado. Según este modelo, en su forma simplificada, los electores serían los principales, en tanto los políticos electos, sus agentes; éstos, a su vez, serían los principales de los burócratas o servidores públicos¹⁰. La tarea fundamental de la reforma sería la creación o reconversión de instituciones de modo que los incentivos y castigos se apliquen realmente. En ese nivel de abstracción no tenemos objeción a este abordaje. En último término se codifica lo obvio. En tanto, cuando muchos de sus autores, a partir de la perspectiva de la escuela de la *rational choice*, suponen que los políticos sólo se motivan por *rent-seeking* y la voluntad de ser reelecto, excluyendo el interés público como una tercera motivación, su capacidad explicativa se torna mucho menor. Por otro lado, cuando limita la motivación de los administradores públicos al *rent-seeking* al deseo de ocupar cargos, excluyendo la voluntad de realización y el interés público, el comportamiento de un gran número de administradores y el sentido de las reformas que inspira la “nueva administración pública”-la administración pública gerencial- se hacen incomprensibles.

En las próximas secciones examinaremos estos cuatro componentes básicos de la reforma del Estado: a) delimitación de su papel a través de los procesos de privatización, “publicitación” y tercerización; b) la desregulación; c) el aumento de la “governancia”; y d) el aumento

de la gobernabilidad. En otras palabras, analizaremos, respectivamente, la lógica de los procesos de reducción del tamaño del Estado, de la disminución de su interferencia en las actividades económicas, de aumento de su capacidad fiscal y administrativa, así como del poder político democrático de sus gobernantes. Al hacerlo estaremos, paralelamente, examinando las principales instituciones que están en el centro de la reforma del Estado de los años '90.

2. Delimitación del área de actuación

La reforma del Estado es vista frecuentemente como un proceso de reducción del tamaño del Estado, comprendiendo la delimitación de su cobertura institucional y la redefinición de su papel. Dado su crecimiento excesivo en este siglo, las esperanzas demasiado grandes que fueran depositadas en él por los socialistas y las distorsiones de que fue víctima, esa perspectiva del Estado es esencialmente correcta. Creció en cuanto a personal y, principalmente, en términos de ingresos y gastos. En muchos países, los servidores públicos, excluidos los trabajadores de las empresas estatales, abarcan entre el 10 y el 20 % aproximadamente de la fuerza de trabajo, cuando a comienzos de siglo este valor oscilaba en torno del 5 %. Los gastos del Estado, a su vez, se multiplicaron tres o cuatro veces en este siglo: en los últimos treinta años se duplicaron, con valores que hoy varían entre el 30 y 50 % del PBI¹¹. Naturalmente ese proceso de crecimiento ocurría al mismo tiempo que se ampliaban las funciones del Estado, en particular en el área social¹².

El hecho de que la relación entre el número de servidores y la fuerza de trabajo económicamente activa es siempre considerablemente inferior a la relación entre la carga tributaria y el PBI, deriva en parte del hecho de que los empleados públicos tienen una calificación y, en consecuencia, una remuneración promedio superior a la del sector privado. El motivo principal, sin embargo, fue un proceso gradual de delimitación del área de actuación del Estado. Paulatinamente se fue reconociendo que el Estado no debe ejecutar directamente una serie de tareas. Que reformar el Estado significa, antes que nada, definir su papel, dejando para el sector privado y para el sector público no estatal las actividades que no le son específicas.

Para delimitar con claridad las funciones del Estado es preciso, a partir del concepto de Estado, distinguir tres áreas de competencia: a) las actividades exclusivas del Estado; b) los servicios sociales y científicos del Estado; y c) la producción de bienes y servicios para el mercado. Por otro lado es conveniente distinguir, en cada una de esas áreas, cuáles son las actividades principales (*core activities*) y cuáles las auxiliares o de apoyo. La *figura 1* resume, a través de una matriz simple, esas diferencias. En las columnas se presentan las "Actividades exclusivas del Estado", los "Servicios sociales y científicos" y la "Producción de bienes y servicios para el mercado". La delimitación de cuáles son las actividades exclusivas del Estado deriva de la propia definición que se haga de esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que ejerce el "poder extravertido" sobre la sociedad civil existente en un territorio. En tanto las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder sólo sobre sus funcionarios, el Estado tiene poder fuera de él, ejerce el "poder de Estado": el poder de legislar y penalizar, de tributar y realizar transferencias de recursos a fondo perdido. El Estado ejerce ese poder para asegurar el orden interno -o sea, garantizar la propiedad y los contratos-, defender

el país contra el enemigo externo y promover el desarrollo económico y social. En este último papel podemos pensar al Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa al mercado en la coordinación de la economía: en tanto el mercado opera a través de intercambios equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

Figura 1. Delimitación del área de actuación del Estado.

	Actividades exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades principales	Estado en tanto personal	Publicación ↓	Privatización ↓
Actividades auxiliares	←	Terciarización	→

El Estado es una entidad monopolista por definición. No fue por otra razón que Weber la definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas del Estado son, así, actividades monopólicas en que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de imponer justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de vigilancia, de recaudar impuestos, de regular las actividades económicas, de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son monopólicas porque no permiten la concurrencia. Imagínese, por ejemplo, un Estado que nombrase dos embajadores para representarlo en un país, para ver quién lo haría mejor... O que permitiese que dos jueces juzgasen simultáneamente la misma causa ... O que atribuyese a dos fiscales la tarea de inspeccionar competitivamente al mismo contribuyente ... Estas hipótesis son obviamente absurdas.

Asimismo, además de esas actividades, que caracterizan al Estado clásico, liberal, existen otras que le son exclusivas y que corresponden al Estado social. En esencia, son las actividades de formular políticas en las áreas económica y social y, en lo inmediato, de realizar transferencias hacia la educación, la salud, la asistencia y la previsión social, la fijación de un salario mínimo, el seguro de desempleo, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, el estímulo de las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopólicas o exclusivas, sino que en la práctica, dado el volumen de transferencias de recursos presupuestarios que implican, son de hecho actividades exclusivas del Estado. Hay toda una serie de razones, que no cabe discutir aquí, para que el Estado subsidie estas actividades. El principal argumento económico que las justifica es que son actividades que comprenden externalidades positivas importantes, no siendo, por lo tanto, debidamente remuneradas por el mercado¹³. El argumento ético es que son actividades que implican derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

Y tenemos aun las actividades económicas del Estado que le son exclusivas. La primera y principal de ellas es garantizar la estabilidad de la moneda. La creación de los bancos centrales en este siglo fue fundamental para ello. La garantía de estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad exclusiva del Estado, y estratégica. Las inversiones en infraestructura y en servicios públicos no son, en rigor, una actividad

exclusiva del Estado, en la medida en que pueden ser objeto de concesión. No hay duda, sin embargo, de que la responsabilidad de ese sector es del Estado y de que muchas veces está obligado a invertir directamente.

En la reforma del Estado las actividades que le son exclusivas deben, naturalmente, permanecer dentro de su órbita. Podemos distinguir dentro de ella, verticalmente, en su cima, un núcleo estratégico y, horizontalmente, las secretarías formuladoras de políticas públicas, las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. Discutiremos estas instituciones en la sección relativa al aumento de la “gobernancia” a través de una administración pública gerencial.

En el otro extremo, como muestra la figura 1, tenemos la producción de bienes y servicios para el mercado. Esta es una actividad que, excepto en el efímero modelo estatista de tipo soviético, fue siempre dominada por empresas privadas. Sin embargo, en el siglo XX, el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el monopolio de los servicios públicos objetos de concesión, pero también en sectores de infraestructura, industriales y de minería con elevadas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico, pero sí práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por un lado el Estado invirtió en sectores en que el peso de las inversiones excedía las posibilidades del sector privado; por otro, invirtió en sectores monopólicos que podrían autofinanciarse a partir de sus elevadas ganancias¹⁴.

Recíprocamente, el motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas -la falta de recursos en el sector privado-, impuso, a partir de los años '80, su privatización. Ahora era el Estado el que estaba en crisis fiscal, sin condiciones de invertir y, por el contrario, necesitando de los recursos de la privatización para reducir sus deudas, que habían aumentado considerablemente. Por otro lado, quedó definitivamente en claro que la actividad empresarial no es propia del Estado, ya que puede ser mucho mejor y más eficientemente controlada por el mercado que por su administración. Además de que el control estatal puede ser ineficiente comparado con el del mercado, presenta también el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables y a confundir la función de la empresa, que es la de ser competitiva y obtener ganancias, con la del Estado, que en el área económica puede ser la de distribuir el ingreso. Durante mucho tiempo estatización y privatización fueron objeto de amplio debate ideológico. Hoy ese debate está superado. Existe un relativo consenso de que es necesario privatizar-dada la crisis fiscal-, y conviene privatizar, dada la mayor eficiencia y la menor subordinación a factores políticos de las empresas privatizadas. El único sector de la producción de bienes y servicios para el mercado donde puede haber dudas legítimas sobre la conveniencia de privatizar es el de los monopolios naturales. En éstos, para poderlos privatizar, es necesario establecer agencias reguladoras autónomas, que sean capaces de imponer los precios que prevalecerían si hubiese mercado.

En el medio, entre las actividades exclusivas del Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos hoy, dentro del Estado, una serie de actividades en el área social y científica que no le son exclusivas, que no implican poder del Estado. Incluimos en esta categoría las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los centros de atención ambulatoria, los hospitales, las entidades de asistencia

a carenciados, principalmente a menores y ancianos, los museos, las orquestas sinfónicas, los talleres de arte, las emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etcétera. Si su financiamiento en grandes proporciones es una actividad exclusiva del Estado -sería difícil garantizar educación básica gratuita o salud gratuita universal a partir de la caridad pública-, su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo a través de la administración pública gerencial, sino también y principalmente a través del control social y de la constitución de cuasi-mercados.

En estos términos no hay razón para que estas actividades permanezcan dentro del Estado y sean monopolio estatal. Pero tampoco se justifica que sean privadas -o sea, dedicadas al lucro y el consumo privado-, ya que son, con frecuencia, actividades fuertemente subsidiadas por el Estado, además de contar con donaciones voluntarias de la sociedad. Por eso la reforma del Estado en esta área no implica privatización sino “publicitación” -esto es, transferencia hacia el sector público no estatal-. El concepto de “publicitación” fue creado para distinguir este proceso de reforma del de privatización. Y para destacar que, además de la propiedad privada y de la propiedad estatal, existe una tercera forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo: *la propiedad pública no estatal*. En el lenguaje vulgar es común la referencia a sólo dos formas de propiedad: la pública, vista como sinónimo de estatal, y la privada. Esta simplificación, que tiene uno de sus orígenes en el carácter dual del derecho -existe el derecho público y el privado-, lleva a las personas a referirse a entidades de carácter esencialmente público, sin fines de lucro, como “privadas”. Si definiéramos como público aquello que está dedicado al interés general, y como privado aquello que es de interés de los individuos y sus familias, está claro que lo público no puede limitarse a lo estatal, y que fundaciones y asociaciones sin fines de lucro y no dedicadas a la defensa de intereses corporativos sino al interés general no pueden ser consideradas privadas. La Universidad de Harvard o la Santa Casa de Misericordia de San Paulo no son entidades privadas, sino públicas. Como no son parte del aparato del Estado, no están subordinadas al gobierno, no tienen en sus cuadros funcionarios públicos, no son estatales. Ciertamente, *son públicas no estatales* (o sea, utilizando otros nombres con que son designadas, son entidades del tercer sector, son entidades sin fines de lucro, son organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias).

El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no estatal. En el plano del deber ser, lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: el Estado precapitalista era, en último análisis, privado, ya que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero todos los días asistimos a las tentativas de apropiación privada del Estado. Es público el espacio que es de todos y para todos. Es estatal una forma específica de espacio o de propiedad pública: aquella que forma parte del Estado. Es privada la propiedad que se dedica al lucro o al consumo de los individuos o de los grupos. Una fundación, aunque regida por el derecho civil y no por el derecho administrativo, es una institución pública en la medida en que está dedicada al interés general. En principio todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no estatales¹⁵. Podríamos decir que, finalmente, continuamos sólo con las dos formas clásicas de propiedad, la pública y la privada, pero con dos importantes salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no estatal, en lugar de confundirse con la estatal; y segundo, las instituciones de derecho privado dedicadas al interés público y no al consumo privado no son privadas, sino públicas no estatales.

El reconocimiento de un espacio público no estatal resultó particularmente importante en un momento en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal es la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus recursos de la venta de sus productos y servicios, y el mercado está en condiciones de asumir la coordinación de sus actividades. Cuando esto no acontece, queda abierto el espacio para lo público no estatal. Por otro lado, en el momento en que la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no estatal puede tener un papel de intermediación o puede facilitar la aparición de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas para la democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995: 31-32):

“La introducción de lo ‘público’ como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta lo ‘estatal’ con lo ‘privado’, está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad... Lo público, ‘en el Estado’, no es un dato definitivo, sino un proceso de construcción, que a su vez supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales”.

Manuel Castels afirmó en un seminario en Brasil (1994) que las ONGs eran instituciones cuasi públicas¹⁶. De hecho lo son, en la medida en que están a medio camino entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones públicas no estatales realizan actividades públicas y son directamente controladas por la sociedad a través de sus consejos de administración. Existen, en tanto, otras formas de control social directo y de definición del espacio público no estatal. En Brasil, a partir de la experiencia de Porto Alegre, una institución interesante es la de los presupuestos participativos, a través de la cual los ciudadanos participan directamente de la elaboración del presupuesto municipal¹⁷.

Conforme observa Tarso Genro (1996), a través de las organizaciones públicas no estatales la sociedad encuentra una alternativa a la privatización. Esta puede ser la forma adecuada de propiedad cuando la empresa tiene condiciones de autofinanciarse en el mercado. Siempre que el financiamiento de una determinada actividad dependa de donaciones o transferencias del Estado, ello significará que se trata de una actividad pública, que no precisando ser estatal, puede ser pública no estatal, y ser así más directamente controlada por la sociedad que la financia y dirige. Ahora bien, en una situación en que el mercado es claramente incapaz de realizar una serie de tareas, y el Estado tampoco se muestra suficientemente flexible y eficiente para ello, se abre un espacio para las organizaciones públicas no estatales¹⁸.

En esta segunda mitad del siglo XX el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido explosivo. A veces estas organizaciones se confunden con una cuarta forma de propiedad relevante en el capitalismo contemporáneo-la propiedad corporativa, que caracteriza a sindicatos, asociaciones de categoría y clubes¹⁹. Es el caso de las asociaciones de barrio, por ejemplo, que prestan al mismo tiempo servicios comunitarios²⁰. Sin embargo, si el crecimiento de las entidades representativas de intereses ha sido muy grande en este siglo y, como demostró Putnam (1993), ese crecimiento es un factor fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo económico de la región o país donde ello ocurre, el crecimiento de las organizaciones públicas no estatales ha sido tanto o más significativo, aunque menos

estudiado. Este crecimiento muestra una gran adecuación -y por lo tanto mayor eficiencia- de ese tipo de institución para la prestación de servicios sociales. Servicios que no son naturalmente monopólicos y que pueden beneficiarse de la competencia de la sociedad y del Estado en su apoyo. Servicios que, como atienden directamente a la población, pueden ser efectivamente controlados por los ciudadanos a través de mecanismos de control social.

El proceso de ampliación del sector público no estatal presenta dos orígenes: por un lado, a partir de la sociedad, que crea continuamente entidades de esa naturaleza; por otro, a partir del Estado, que en los procesos de reforma de este último cuarto de siglo, se embarca en procesos de “publicitación” de sus servicios sociales y científicos. Esto ocurrió en forma notable en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. También está aconteciendo en varios países europeos y más recientemente en los Estados Unidos en el nivel de la enseñanza básica, en el que surgen escuelas gratuitas de carácter comunitario, financiadas por el Estado²¹. En este último país, las universidades y hospitales del National Health Service, que eran estatales, fueron transformadas en *quangos* (“*quasi autonomous non-governmental organizations*”). En Brasil, el programa de “publicitación” en curso prevé la transformación de esos servicios en “organizaciones sociales” -una entidad pública de derecho privado que celebra un contrato de gestión con el Estado y es financiada, así, parcial o aun totalmente por el presupuesto público.

Finalmente, pasando del análisis de las columnas al de las líneas de la figura 1, tenemos las “Actividades principales” (*core functions*) y las “Actividades auxiliares” o de apoyo. Las principales son las actividades propiamente de gobierno, aquellas en que el poder del Estado es ejercido. Son las acciones de legislar, regular, juzgar, vigilar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Pero para que estas funciones del Estado puedan ser realizadas es necesario que los políticos y la jerarquía burocrática estatal, su núcleo estratégico, y también la administración pública media²² cuenten con el apoyo de una serie de actividades o servicios auxiliares: limpieza, vigilancia, transporte, almacenaje, servicios técnicos de informática y procesamiento de datos, etcétera. Según la lógica de la reforma del Estado de los años ‘90, estos servicios deben en principio ser tercerizados, o sea, deben ser sometidos a licitación pública y contratados con terceros. De esa forma, esos servicios, que son de mercado, pasan a ser realizados competitivamente, con sustancial economía para el Tesoro.

Siempre podrá haber excepciones en ese proceso de tercerización. Las áreas grises no faltan. ¿Es conveniente tercerizar los trabajos de las secretarías? Aunque su papel haya disminuido considerablemente en la administración moderna, probablemente no lo es. Habrá otros servicios de esa naturaleza en que la proximidad de la actividad exclusiva no recomienda la tercerización. Por eso y porque también habrá áreas grises entre lo que debe ser objeto de “publicitación” y lo que no, es adecuado tener dos regímenes jurídicos dentro del Estado: el de los funcionarios de carrera y el de los empleados. Esa es una práctica, de hecho, común en los países desarrollados, dotados de burocracias desarrolladas. La condición de servidores estatales queda limitada a las carreras de Estado, siendo considerados empleados -en una situación intermedia entre el servidor de carrera y el trabajador privado- los demás servidores que ejercen actividades auxiliares que se decidió no tercerizar o no pasibles de “publicitación”.

En realidad, el proceso de tercerización de servicios, ahora en curso en todos los Estados modernos, es sólo un capítulo más del proceso de contratación de terceros que ganó fuerza a

mediados del siglo XX, cuando las obras públicas fueron tercerizadas. A comienzos de siglo era aún común que el Estado realizase directamente sus proyectos y sus obras de ingeniería. Con el surgimiento de los grandes contratistas y de las empresas de proyectos, esa práctica desapareció. De forma semejante, el proceso de privatización es, en parte, un proceso de vuelta al principio de la concesión de servicios públicos. No es sólo esto porque, con el auge del *Estado empresario*, fueron estatizadas o generadas por el Estado empresas industriales y de servicios que no eran servicios públicos.

El resultado de ese triple proceso de privatización, “publicitación” y tercerización que está ocurriendo con las reformas del Estado, es que el Estado en tanto personal queda limitado a un único cuadrante en la figura 1. En los demás cuadrantes, como vemos en la *figura 2*, quedan las “entidades públicas no estatales”²³, las “empresas privatizadas” y las “empresas tercerizadas”. Estado “en tanto personal” porque es preciso tener en claro que el Estado es mayor que su personal, en la medida en que tenemos un Estado *social* y no un Estado *liberal*, como lo fue el del siglo XIX. Para medir el tamaño del Estado con relación al país o Estado-Nación del cual forma parte, lo mejor no es saber cuál es la proporción de funcionarios con relación a la población económicamente activa (PEA), sino cuál es la participación del gasto del Estado con relación al producto bruto interno. En el Estado social la segunda tasa (gasto/PBI) deberá ser mayor que la primera (servidores de carrera/PEA), igual que el salario promedio de los servidores públicos deberá ser mayor que el salario promedio nacional. El Estado social-burocrático del siglo XX, como el social-liberal del siglo XXI, continuará siendo un fuerte promotor o subsidiador de las actividades sociales y científicas, con la diferencia de que su ejecución en el Estado que está surgiendo le cabrá principalmente a entidades públicas no estatales. Si quisiésemos representar este hecho gráficamente, el Estado social (Estado en tanto gasto) ocuparía una gran parte de la columna de los servicios sociales y científicos, en la medida en que éstos son financiados a fondo perdido con recursos del Estado provenientes de impuestos²⁴.

Figura 2. Instituciones resultantes de la reforma del Estado.

	Actividades exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades principales	Estado en tanto personal	Entidades públicas no estatales	Emoresas privatizadas
Actividades auxiliares	Empresas terciarizadas	Empresas terciarizadas	Emoresas terciarizadas

3. Desregulación

Además de delimitar el área de actuación del Estado en los términos propuestos en la sección anterior, la reforma del Estado comprende un proceso de delimitación de su papel regulador y por lo tanto de los procesos de desregulación. Una cosa es definir la cobertura institucional del Estado, saber si debe ocuparse directamente de una serie de actividades, como ocurrió con el Estado social-burocrático, o si tenderá a limitarse a sus funciones específicas, como apunta la reforma del Estado en curso; otra cosa es determinar cuál es la extensión de su papel

como regulador de las actividades privadas. No hay duda de que ésta es una función específica del Estado, ya que le cabe definir las leyes que regulan la vida económica y social. Pero, ¿hasta qué punto debe llegar esa regulación, especialmente de las actividades económicas? En la medida en que la sociedad se torna más compleja y el Estado más grande, más amplia también tenderá a ser su regulación. No hay duda, sin embargo, de que esta regulación tendió, en muchos momentos, a ser excesiva. Para proteger derechos sociales, para garantizar niveles de calidad de los bienes y servicios, para asegurar el buen funcionamiento del mercado en áreas monopólicas, como aconteció principalmente en los Estados Unidos, o, al contrario, para promover la cooperación entre empresas, como ocurrió en Japón y en Alemania (Audretsch, 1989), el Estado tiende a regular y, fácilmente, a excederse en la regulación. En los Estados Unidos, según Audretsch (1989, Cap. 5), hubo a partir de fines del siglo XIX un movimiento a favor de una mayor regulación, que tuvo como principales defensores a los consumidores y a las pequeñas empresas. A partir de los años '70, sin embargo, esos mismos grupos terminarían por apoyar el movimiento contrario y en una dirección opuesta a la desregulación. En realidad, la regulación implica un costo para la economía, un impuesto que no es cobrado, pero que el sector privado se ve obligado a pagar²⁵. Un costo que en muchos casos es estrictamente necesario, pero en otros responde simplemente a intereses aislados.

La lucha contra los excesos de regulación fue siempre la lucha de los economistas liberales, armados de su teoría neoclásica sobre mercados autorregulados. En rigor, toda la teoría económica dominante fue desarrollada a partir del supuesto de que el mercado posee capacidad para coordinar la economía en forma óptima, de modo de convertir en innecesaria la intervención. No por eso el Estado dejó de regular intensamente la economía. Verificando este hecho, uno de los fundadores neoliberales de la Escuela de Chicago, George Stigler (1975: X-XI), adoptó un nuevo abordaje: desarrollar la “economía política de la regulación”, o sea, verificar quiénes son los beneficiarios de la regulación, a partir del supuesto de que existe un mercado político para la legislación reguladora. ¿Quiénes son ellos? Según Stigler (1971: 114), “como regla la regulación es una demanda del sector económico y tiene como objetivo y está dirigida principalmente en su beneficio”. Con ese abordaje Stigler fundaba la nueva economía política conservadora, que tendría en el concepto de *rent-seeking* (Krueger, 1974) y en los trabajos de la escuela del *rational choice*, liderada por Buchanan y Olson, un inmenso desarrollo.

No es nuestro propósito, aquí, revisar la profusa literatura sobre el tema. Literatura que, en los años '80, a partir del proceso de privatización en el Reino Unido, que después se universalizaría, sufre una inversión en la medida en que los monopolios naturales privatizados exigían ahora redoblada regulación²⁶. Para la agenda liberal, ahora, se hacía necesario, al mismo tiempo, desregular y regular: desregular para reducir la intervención del Estado; regular, para viabilizar la privatización. En cualquiera de las circunstancias, el problema seguía siendo el de los límites de la intervención del Estado en el mercado. La reforma del Estado que viene operándose en los años '90 heredó toda esa discusión, en un momento en que estaban quedando más claros los límites de la propuesta neoconservadora de reducir el Estado a su mínima expresión.

En lugar de reseñar todo ese debate -el que escapa a los objetivos de este trabajo- queremos proponer la lógica que está por debajo de la reforma en curso que estamos describiendo. La propuesta de los economistas neoclásicos, a partir principalmente de las contribuciones de Coase (1937) y Williamson (1985), es la de que la coordinación de las actividades económicas

más eficientes es en principio la del mercado. Sin embargo, debido a los costos de transacción, se puede tornar más eficiente la coordinación administrativa de ciertas actividades. Por eso surgen las empresas, o, más ampliamente, las organizaciones, en cuyo interior no funciona el mercado. Ellas sólo están sometidas al mercado externamente, no internamente. Esta teoría es, sin duda, atrayente. Aun más: es uno de los descubrimientos más estimulantes del pensamiento económico del siglo. No obstante, es una teoría puramente económica, que sólo limitadamente puede ser aplicada al campo de la política. En último análisis, ella vuelve a repetir que el mercado es la mejor forma de coordinación o control de un sistema económico, que sólo deja de serlo excepcionalmente, en función de los costos de transacción. En estos términos, no nos ofrece una explicación satisfactoria, ni nos da criterios claros para saber cuáles son las áreas de actuación del Estado y del mercado.

El proceso de regulación ocurrido en el siglo XX comprendió subsidios y exenciones fiscales de todo tipo. Las políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior son actividades exclusivas del Estado de carácter regulador que, en ciertos casos, pueden haber sido legítimas. No hay duda, sin embargo, de que en ese campo hubo regulación excesiva y consideración de intereses especiales de todo tipo, pero de allí no se deduce que el Estado pueda retirarse completamente de esa actividad. Las regulaciones implican, generalmente, un pesado costo para las empresas, reduciendo su competitividad internacional. Por eso la tendencia es reducirlas lo más posible. Por otro lado, los subsidios, protecciones y exenciones fiscales llevan a profundas distorsiones en los precios relativos, estimulan el *rent-seeking* e implican costos elevados para el Estado. Por eso la reforma del Estado apunta en la dirección de su sustancial reducción, aunque, en términos realistas, no pueda pensarse en su eliminación. En muchas áreas el Estado continúa teniendo un papel regulador esencial. Las políticas de comercio exterior, por ejemplo, siguen hoy más activas que nunca en todo el mundo. Y las políticas de control ambiental nunca fueron tan importantes. Frente a un problema tan complejo, Cardoso (1995: 15-16) presenta criterios que nos ayudan a pensar en el problema, a partir de la combinación de las ideas de mayor eficiencia y mejor distribución del ingreso:

“El problema a encarar es doble, el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado, como regulador, frente a, por ejemplo, las cuestiones ecológicas, sólo tiende a aumentar. Así, la proposición correcta, que debemos estudiar, es el *papel del Estado en el mercado*. El problema es cómo aumentar la competitividad (que lleve al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y cómo hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan el consumo. Esto es, cómo hacerlas transparentes y controlables por la sociedad... y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas)”. [Subrayado del autor.]

4. El abanico de los mecanismos de control

Tal vez no exista una teoría general para delimitar las áreas de actuación y el grado de regulación del mercado por el Estado. Sin embargo, queremos sugerir que, en la reforma del Estado de los años '90, es posible encontrar una lógica para distinguir el espacio público del privado

y, dentro del primero, el espacio público estatal del público no estatal. Proponemos llamarla la “lógica del abanico de mecanismos de control”.

Toda sociedad, para su acción coordinada, utiliza un conjunto de mecanismos de control o de coordinación, que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil. En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas e instituciones fundamentales de la sociedad; el sistema legal es el mecanismo más general de control, prácticamente identificándose con el Estado, en la medida en que establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan mínimamente funcionar. El mercado, a su vez, es el sistema económico en que el control se realiza a través de la competencia. Finalmente, la sociedad civil - o sea la sociedad estructurada según el peso relativo de los diversos grupos sociales- se constituye en un tercer mecanismo básico de control; los grupos sociales que la componen tienden a organizarse, sea para defender intereses particulares, corporativos, sea para accionar en nombre del interés público; en cualquiera de las hipótesis, son un mecanismo esencial de control²⁷.

En lugar del criterio institucional, sin embargo, podemos utilizar un criterio funcional, que se superpone al anterior, pero que no es enteramente coincidente. Según este criterio tenemos también tres formas de control: el jerárquico o administrativo, que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas, el control democrático o social, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos, y el control económico vía mercado. Este segundo criterio es tal vez más general y nos permite comprender mejor el espacio que cabe a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

A partir del criterio funcional podemos disponer de los mecanismos de control relevantes para nuestro análisis en un abanico que va del mecanismo de control más difuso, automático, al más concentrado y fruto de la deliberación; o del más democrático al más autoritario. Según este criterio, y dispuestos en ese orden, tenemos los siguientes mecanismos de control, además del sistema jurídico que antecede a todos: 1) mercado, 2) control social (democracia directa), 3) control democrático representativo, 4) control jerárquico gerencial, 5) control jerárquico burocrático y 6) control jerárquico tradicional. El principio general es el de que será preferible el mecanismo de control que sea más general, más difuso, más automático. Por eso el mercado es el mejor de los mecanismos de control, ya que a través de la concurrencia se obtienen, en principio, los mejores resultados con los menores costos y sin la necesidad del uso del poder, sea éste ejercido democrática o jerárquicamente. Por eso la regla general es la de que, siempre que sea posible, el mercado deberá ser elegido como mecanismo de control. Sin embargo, hay muchas cosas que escapan al control del mercado, sea porque hay otros valores además del económico (y el mercado sólo controla la eficiencia económica), sea porque, aun en el plano económico, el mercado muchas veces deja de funcionar adecuadamente en función de sus imperfecciones y de la existencia de externalidades positivas, que no son remuneradas por el mercado, o negativas, que no son penalizadas por él. En consecuencia, es necesario recurrir a otras formas de control.

La democracia directa o el control social es, seguidamente, el mecanismo de control más democrático y difuso. A través del control social la sociedad se organiza formal e informalmen-

te para controlar no sólo los comportamientos individuales, sino –y es esto lo que importa en este contexto– las organizaciones públicas. Puede ejercerse también en el plano político, a través del sistema de plebiscitos o referéndum. El control social de las organizaciones públicas puede ejercerse de dos maneras: de abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influir instituciones sobre las cuáles no tiene poder formal; o de arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales. La democracia directa es la ideal, pero en el nivel nacional sólo puede ser practicada de manera limitada, a través de sistemas de consulta popular sobre temas muy claramente definidos. La consulta sirve para refrendar u orientar las decisiones de los representantes democráticamente elegidos.

En tercer lugar tenemos la democracia representativa. Mediante ese mecanismo la sociedad se hace representar a través de políticos elegidos dotados de mandato. El poder legislativo en las democracias modernas se organiza según ese principio. A través del parlamentarismo se procura, en parte, trasladar sobre el poder ejecutivo el mismo principio. Las limitaciones de ese tipo de control son también evidentes, en la medida en que sólo es adecuado para definir leyes generales, no para ejecutarlas.

Para la ejecución de las decisiones la sociedad depende del control jerárquico, que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional. Weber definió con certeza los dos últimos tipos de poder jerárquico. El control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al patrimonialismo; el control burocrático, a la administración pública burocrática, en que los objetivos y los medios más adecuados para cumplirlos son rígidamente definidos en la ley; el control gerencial, a la administración pública gerencial que examinaremos con más detalle en la próxima sección.

Estos seis tipos de mecanismos se presentan generalmente combinados entre sí en las formaciones sociales concretas. En términos históricos, y a partir de una perspectiva optimista de la historia, podemos pensar que en las sociedades primitivas predominaron el control jerárquico tradicional y el social; en las sociedades precapitalistas complejas, el poder jerárquico tradicional expresado en el patrimonialismo; en el capitalismo liberal del siglo XIX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y el mercado; en el capitalismo burocrático del siglo XX, el control burocrático combinado con la democracia representativa y un mercado regulado; finalmente, en el capitalismo globalizado que está emergiendo juntamente con la reforma del Estado de los años '90, predominan, combinados, el control jerárquico gerencial, la democracia representativa, la democracia directa, o control social directo, y el mercado.

En las sociedades primitivas y en el patrimonialismo, el espacio público y el privado se confundían; en el capitalismo liberal el espacio privado se separa del público y gana autonomía; en el capitalismo burocrático, el espacio público vuelve a crecer, bajo la forma estatal; en el capitalismo del siglo XXI el espacio público volverá a crecer, pero ahora en el nivel no estatal del control social.

Esta lógica del abanico de control, que orienta la reforma del Estado, tiene, por lo tanto, un carácter histórico, al mismo tiempo que obedece a algunos principios generales: el principio

de la mayor democracia, el principio de la mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de la mayor automaticidad de los controles, el principio del aumento del espacio público no estatal.

5. "Gobernancia": la reforma administrativa

Es dentro de esa lógica del abanico de controles que se inserta, como tercer elemento fundamental de la reforma del Estado en los años '90, el problema de la "gobernancia"²⁸. Un gobierno puede tener gobernabilidad en la medida en que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar, y sin embargo hacerlo mal por faltarle la capacidad de "gobernancia". Esta existe en un Estado cuando su gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento las políticas públicas existentes -mucho menos para introducir nuevas políticas- es un Estado inmovilizado. La crisis del Estado de los años '80 fue más que nada una crisis de "gobernancia" pues se manifestó, primeramente, como una crisis fiscal. Por eso las políticas de ajuste fiscal fueron colocadas en primer plano en esa década. En los años '90 el ajuste fiscal continuó siendo fundamental -ciertamente éste es un problema permanente de todos los países-, pero fue necesario combinarlo con una visión más amplia de la reforma del Estado²⁹.

En esta visión más amplia, el problema de la capacidad gerencial del Estado y, por lo tanto, de la reforma administrativa, pasó a ser fundamental. La reforma administrativa es un problema recurrente. Casi todos los gobiernos, en todos los tiempos, hablan de la necesidad de modernizar la administración pública, de hacerla más eficiente. Reformas administrativas estructurales sólo hubo dos en el capitalismo. La primera fue la de la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que se registró en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años '30 en el Brasil. La segunda se está produciendo con la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus precedentes aun en los años '60, pero que, de hecho, sólo comienza a ser implementada en los años '80, en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años '90, en los Estados Unidos, cuando el tema gana la atención del gran público con la edición de *Reinventing Government* y la adopción del National Performance Review por el gobierno de Clinton, y en el Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del *Plano Diretor de la Reforma del Estado (1995)*. Hasta hoy los dos países en que la administración pública gerencial fue más ampliamente implantada fueron el Reino Unido y Nueva Zelanda, en el primer caso con un gobierno conservador, en el segundo con un gobierno inicialmente laborista.

No cabe repetir aquí lo ya escrito sobre la administración pública gerencial en estos dos últimos años³⁰. Es importante sólo señalar que la administración pública burocrática, que Weber describió como una forma de dominación "racional-legal", traía consigo una contradicción intrínseca. La administración burocrática es racional, en los términos de la racionalidad instrumental, en la medida en que adopta los medios más adecuados (eficientes) para cumplir con los fines previstos. Es, por otro lado, legal, en la medida en que define rígidamente los objeti-

vos y los medios para alcanzarlos en la ley. Ahora, en un mundo en plena transformación tecnológica y social, es imposible para el administrador ser racional sin poder adoptar decisiones, sin usar de su juicio discrecional, siguiendo ciegamente los procedimientos previstos en ley. En el siglo XIX, cuando la administración pública burocrática sustituyó a la patrimonialista, ello representó un gran avance en el cercenamiento de la corrupción y del nepotismo. Sin embargo, en el siglo XX, cuando el Estado creció y asumió nuevos papeles, quedó patente la ineficiencia inherente a ese tipo de administración. Al mismo tiempo que la burocracia estatal, o sea, el conjunto de administradores públicos profesionales, veía crecer su posición estratégica en la sociedad, quedaba claro que se hacía necesario adoptar nuevas formas de gestión de la cosa pública, más compatibles con los avances tecnológicos, más ágiles, descentralizadas, dedicadas al control de resultados más que al de procedimientos. Y también más compatibles con el avance de la democracia en todo el mundo, que cada vez exige una mayor participación directa de la sociedad en la gestión pública.

En esta dirección, creemos suficiente definir aquí las principales características de la administración pública gerencial, que también viene siendo llamada “nueva administración pública”:

- a) orientación de la acción del Estado hacia el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
- b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (en lugar del control de procedimientos);
- c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, juntamente con los políticos y la sociedad, de la formulación y gestión de las políticas públicas³¹;
- d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;
- e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: las agencias ejecutivas, que realizan actividades exclusivas del Estado, por definición monopólicas, y las organizaciones sociales, que desarrollan prestaciones sociales y científicas de carácter competitivo, en los que no está implicado el poder del Estado;
- f) transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos;
- g) a los efectos de controlar las unidades descentralizadas, la instalación acumulativa de los mecanismos: 1) de control social directo, 2) del contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de cuasi mercados en que se produce la competencia administrada;
- h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado³².

El aumento de la autonomía de la burocracia estatal no debe ser confundido con el aislamiento burocrático-o sea, el aislamiento de las agencias estatales de las influencias políticas-, frecuentemente propuesto como solución para el populismo económico y el clientelismo³³. En sociedades democráticas, la alta administración pública está inserta en el proceso político y forma parte de él. El tipo ideal de un burócrata estatal puramente técnico no tiene sentido, de la misma forma que no tiene sentido atribuirle a él el papel de garantizar la racionalidad de la administración pública-y, más en general, del gobierno-, continuamente amenazada por los políticos. Esta es una visión autoritaria, que aún tiene crédito en el monarca esclarecido o en el “buen” dictador -visión que el avance de la democracia en este siglo la va tornando definitivamente superada-. Peter Evans (1995) propone superar esa contradicción entre la necesidad de burocracias estatales autónomas y democracia a través de su concepto de “autonomía inmersa o enraizada” (*embedded autonomy*), o sea, a través de una burocracia que sea al mismo tiempo autónoma y esté inmersa en la sociedad³⁴.

En la ejecución de las actividades exclusivas del Estado es ciertamente necesario distinguir tres tipos de institución: las secretarías formuladoras de políticas públicas, que, en el núcleo estratégico del Estado, en conjunto con los ministros y el jefe de gobierno, participan de las decisiones estratégicas; las agencias ejecutivas, que ejecutan las políticas definidas por el gobierno; y las agencias reguladoras, más autónomas, que buscan definir los precios que serían los de mercado en situaciones de monopolio natural o cuasi natural. Las agencias reguladoras deben ser más autónomas que las ejecutivas porque no existen para realizar políticas de gobierno, sino para ejecutar una función más permanente que es la de sustituir a los mercados competitivos. En síntesis, la “gubernancia” será alcanzada y la reforma del Estado tendrá éxito cuando el Estado se vuelva más fuerte aunque más reducido: a) más fuerte financieramente, superando la crisis fiscal que lo conmovió en los años ‘80; b) más fuerte estructuralmente, con una clara delimitación de su área de actuación y una precisa distinción entre el núcleo estratégico donde se toman las decisiones y sus unidades descentralizadas; c) más fuerte estratégicamente, dotado de elites políticas capaces de tomar las decisiones políticas y económicas necesarias; y d) administrativamente fuerte, contando con una alta burocracia técnicamente capaz y motivada.

6. Gobernabilidad: la reforma política

Finalmente, la reforma del Estado comprende una reforma política que garantice la gobernabilidad. Se habló mucho de gobernabilidad en los últimos años, principalmente cuando la crisis de los años ‘80 afectó en su conjunto a América Latina y al Este europeo, pero esta crisis de gobernabilidad estaba evidentemente imbricada con la crisis de “gubernancia”, en la medida en que su principal causa era la crisis fiscal del Estado³⁵. Gobernabilidad y “gubernancia” son conceptos mal definidos, frecuentemente confundidos. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, en tanto que “gubernancia” es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de una organización de implementar sus políticas. Sin gobernabilidad es imposible la “gubernancia”, pero ésta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad. En el concepto de “gubernancia” se puede incluir, como lo hace Reis (1994), la capacidad de agregar los diversos intereses, estableciéndose así un puente más entre “gubernancia”

y gobernabilidad. Una buena “governancia”, conforme observó Fritschak (1994), aumenta la legitimidad del gobierno y, por lo tanto, la gobernabilidad del país.

Si en las democracias avanzadas existen muchas veces problemas de gobernabilidad, qué decir de las democracias recientes e imperfectas, donde los gobiernos son inestables, perdiendo, con facilidad, el apoyo de la población. Para el problema de la gobernabilidad, sin embargo, lo más grave -si no fatal- es que los gobiernos pierdan el apoyo de la sociedad civil, dado que, en términos prácticos, la gobernabilidad se confunde con la “legitimidad” del gobierno, o sea, con el apoyo de que dispone en la sociedad civil.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende: a) de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y en la sociedad civil; b) de la existencia de mecanismos de “responsabilización” (*accountability*) de los políticos y burócratas ante la sociedad; c) de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de atender aquellas finalmente mantenidas; y, principalmente, d) de la existencia de un contrato social básico. Es este acuerdo social básico, el contrato social hobbesiano, el que garantiza en las sociedades avanzadas la legitimidad y gobernabilidad. En los países en desarrollo, especialmente en los países de América Latina, que se caracterizan por una profunda heterogeneidad, ese acuerdo está muchas veces ausente o es imperfecto. De allí la importancia de los pactos políticos orientados al desarrollo. Estos pactos, y el proyecto de desarrollo implícito, son siempre relativamente excluyentes, pero dan a la sociedad y más en general a la población un sentido de futuro, viabilizando el gobierno³⁶.

La dimensión política de la reforma del Estado es al mismo tiempo la más importante, dado que el Estado es el ente político por excelencia, y la menos clara, porque no se puede hablar de una crisis política del Estado en los años ‘90. Crisis política es sinónimo de crisis de gobernabilidad. El gobierno se ve privado de condiciones de gobernar efectivamente, sea porque pierde legitimidad ante la sociedad, sea porque sus instituciones se muestran inadecuadas para el ejercicio del poder político. No se puede sostener que los gobiernos democráticos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, estén en crisis porque perdieron legitimidad social o porque sus instituciones políticas se deterioraron. Por el contrario, en los primeros ha habido un avance gradual pero constante en esa materia, en tanto que en los últimos años de los ‘80 hubo un enorme avance, en la medida en que se produjo una ola de transiciones democráticas en América Latina, luego en el Este europeo y, más recientemente, en Asia³⁷.

Sólo es posible hablar de “crisis” política si comparáramos la realidad con una situación ideal; si pensamos, por ejemplo, que los regímenes democráticos no aseguran el “buen gobierno”: el gobierno que dirige de forma óptima la sociedad. Esto, naturalmente, es el centro de las preocupaciones de la escuela del *rational choice*, que dominó la ciencia política norteamericana en los últimos veinte años. Es la base fundamental de la crítica neoliberal a la intervención del Estado. Si no hay forma, como esa visión neoconservadora pretende, de asegurar que los gobernantes gobiernen en el interés de los gobernados; si, en cambio, tienden a gobernar en el interés propio o de grupos de interés específicos, el buen gobierno resultaría imposible, y lo mejor sería reducir el Estado al mínimo, esto es, reducir la necesidad de gobernar a lo estrictamente necesario y dejar que todo lo demás sea coordinado por el mercado.

El equívoco de ese tipo de abordaje comienza, naturalmente, por el método utilizado. En lugar de pensar la política como un proceso histórico que evoluciona en el tiempo, atraviesa crisis y transformaciones y jamás alcanza un estado óptimo, esa perspectiva ve la política como algo estático y abstracto. Apoyada en la visión microeconómica neoclásica, entiende el proceso político como un proceso de optimización frustrado. Como una relación principal-agente, en que el principal son los ciudadanos y el agente, el gobierno. En la medida en que el gobierno esté constituido por políticos egoístas, dedicados exclusivamente a la satisfacción de sus ambiciones políticas y a la búsqueda de ganancias (*rent-seeking*), difícilmente habrá un buen gobierno.

La ventaja de ese método, sin embargo, es que nos permite discutir ciertos problemas fundamentales que, en los análisis que utilizan la perspectiva histórico inductiva, quedan muchas veces implícitos y, en consecuencia, mal discutidos. Adam Przeworski (1995a), adoptando esa perspectiva, aunque en forma crítica, escribió un fascinante ensayo respecto de la reforma del Estado. Después de resumir la crítica interna al supuesto neoclásico de la eficiencia del mercado, usando para esto principalmente el análisis de Stiglitz (1992, 1993a, 1993b) y el suyo propio (1990), el trabajo procura responder a dos cuestiones: 1) cuáles son las condiciones políticas que permiten al Estado intervenir eficientemente; y 2) cómo es posible reformar las instituciones del Estado, de forma tal que se corrijan las fallas del mercado en lugar de agravarlas.

Para responder a estas cuestiones, Przeworski critica los modelos neoliberales de Chicago y de Virginia: los electores pueden ser relativamente ignorantes, pero son “racionalmente ignorantes”, de forma tal que están informados sobre aquello que les interesa; por otro lado, el papel de la oposición política no debe ser subestimado: la oposición hace que los electores estén críticamente informados sobre el desempeño del gobierno³⁸. Por ello -y no porque los políticos puedan estar comprometidos con el interés público independientemente de las ventajas electorales implicadas- sería posible el buen gobierno.

Esta es una crítica interna al modelo neoliberal, que acepta los supuestos de la escuela del *rational choice*: los gobernantes son exclusivamente motivados por el deseo de ser reelectos y por la búsqueda de ganancias. O, en otros términos, todas las acciones de los políticos pueden ser explicadas por el apoyo que tendrán de sus electores, o por las ventajas extra mercado (ganancias) que el político obtendrá para sí mismo a través del uso del Estado para realizar transferencias a determinados grupos de interés. Cuando los dos objetivos no fueran compatibles, el gobernante hará “intercambios” (*trade-offs*) entre ambos.

Ahora bien, a pesar de la tentación de mantenerse fiel a la crítica interna, en ciertos momentos esto no es posible. Los políticos son claramente motivados por una tercera razón: el compromiso con sus principios ideológicos y morales, o sea, con su propia evaluación de lo que es el interés público. Este tipo de político -que acostumbramos llamar “hombre público”- en el límite se transforma en el estadista. El también realiza intercambios, pero sólo entre el deseo de ser reelecto y el compromiso con el interés público.

Cuando asumimos la existencia de esa tercera motivación, el problema inmediato que surge es el del objetivo de la reforma política del Estado. ¿Se trata de garantizar lo más posible que la voluntad de los ciudadanos sea obedecida por los políticos, como afirma Przeworski, o de

asegurar que el interés público sea atendido cuando éste entra en conflicto con la evaluación de los electores? Conforme observa Przeworski (1995a: 1):

“Mi argumento es que la calidad de la intervención en la economía depende en amplia medida de la efectividad del mecanismo a través del cual los gobiernos son obligados a responsabilizarse ante (*account to*) el público por los resultados de sus acciones.

Sin duda un objetivo intermedio fundamental en cualquier régimen democrático es aumentar la “responsabilización” (*accountability*) de los gobernantes. Los políticos deben estar permanentemente dando cuenta de sus acciones a los ciudadanos. Cuanto más clara sea la responsabilidad del político ante los ciudadanos y la capacidad de éstos de exigir cuentas al gobernante, más democrático será el régimen. Sin embargo, esto no significa que toda voluntad de los ciudadanos deba ser aceptada por los políticos. Esto es, que el “mandato imperativo” sea un requisito de la democracia: el político sería elegido exclusivamente para cumplir los designios de sus electores, pudiendo, incluso, perder su mandato en el caso de conflicto con ellos. El mandato imperativo es más bien fruto del democratismo corporativista que de la democracia. Conforme observa Bobbio (1984: 10):

“La democracia moderna, naciendo como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería ser caracterizada por la representación política, esto es, por una forma de representación en la cual el representante llamado a procurar los intereses de la nación no puede estar sujeto a un mandato imperativo”³⁹.

En el concepto de “responsabilización” ya está implícito el rechazo al mandato imperativo⁴⁰. El gobernante no es sólo responsable ante los electores; lo es también ante su propia conciencia. Fue por ello -porque esa libertad está implícita en el concepto de “responsabilización”- que Stokes (1995) propuso el concepto de *responsiveness*, como una condición adicional de la democracia. El gobernante “responsable” -en el sentido de Stokes- sería aquel que obedecería fielmente los deseos o determinaciones de los ciudadanos. Ahora bien, no hay necesidad de este concepto, a no ser que aceptemos el mandato imperativo como una institución democrática válida. Si concordamos en que el mandato imperativo no es deseable, no hay porqué pensar en *responsiveness*; basta pensar en la “responsabilización” del gobernante ante los ciudadanos y ante sí mismo. Buenas instituciones políticas sumadas a una cultura política creciente de los ciudadanos permitirán que los gobiernos sean responsables ante los electores, de forma que éstos puedan incentivar los buenos gobiernos, para que actúen de acuerdo con sus intereses a mediano plazo, y castigar a los malos. En último análisis, el hombre público será aquel que es capaz de distinguir los intereses de corto plazo de sus electores -que ellos perciben inmediatamente- de aquellos de mediano y largo plazo, y de ser fiel a los últimos y no a los primeros⁴¹. Esto no le impedirá realizar intercambios con su objetivo de ser reelecto, pero le dará un sentido de prioridades.

El mandato imperativo está asociado a un concepto radical de democracia, que no tiene sentido cuando recordamos que la política finalmente no es otra cosa sino el arte del compromiso, la estrategia de las concesiones mutuas, el difícil camino de la intermediación de intereses

en conflicto. Por otro lado, en el extremo opuesto, el concepto del estadista como aquel hombre público que tiene el coraje de enfrentar a sus electores y arriesgar su reelección para ser fiel a su concepción de lo que es el interés público en cada caso, está asociado al concepto del monarca esclarecido. Los griegos preferían la monarquía a la democracia porque sabían de la inestabilidad de ésta en aquellos tiempos, pero tenían clara la distinción entre monarquía y tiranía, y esperaban que el monarca fuese esclarecido. Ahora, en el mundo contemporáneo, en que los regímenes democráticos lograron ser estables porque el excedente económico ya no es principalmente apropiado por medios políticos sino a través del mercado, ni un extremo ni otro -ni el extremo del mandato imperativo, ni el de la dependencia del estadista (o del monarca esclarecido)- tienen sentido.

Desde el punto de vista de la reforma política del Estado, sin embargo, no hay duda de que es necesario concentrar la atención en las instituciones que garanticen o, mejor, que aumenten -ya que el problema es de grado- la “responsabilización” de los gobernantes. Reformar el Estado para darle mayor gobernabilidad es hacerlo más democrático, es dotarlo de instituciones políticas que permitan una mejor intermediación de los intereses siempre en conflicto de los diversos grupos sociales, de las diversas etnias cuando no naciones, de las diversas regiones del país. En tanto el mercado es el campo de los intercambios de equivalentes, por lo cual pueden ser relativamente impersonales, la política, desde el punto de vista económico, es el campo de las transferencias. “Hacer política” en el capitalismo contemporáneo es en gran parte luchar por esas transferencias, que muchas veces no pasan de tentativas más o menos bien logradas de captura privada del Estado, de *rent-seeking*, pero que en principio son disputas legítimas que son el propio objeto de la política. El gran desafío de la reforma es tener partidos políticos que respondan a orientaciones ideológicas; es desarrollar un sistema electoral que permita la formación de gobiernos al mismo tiempo representativos y con mayorías estables, es contar con una oposición vigorosa pero que luche dentro de un campo común de intereses; es disponer de una prensa libre y responsable que refleje más la opinión de sus lectores, oyentes o asistentes, que de sus propietarios o de sus patrocinadores publicitarios; es contar con un sistema judicial que no sólo haga justicia entre los ciudadanos y los defienda del Estado, sino que también sepa defender la *res publica* contra la codicia de los ciudadanos poderosos que quieren privatizarlo; es contar con una burocracia que abandone la práctica del secreto y administre la cosa pública con total transparencia; es contar con un poder legislativo nacional relativamente inmune al clientelismo; es desarrollar sistemas de participación de los ciudadanos en el control directo del Estado y de las entidades públicas no estatales; es contar con un sistema más transparente de financiamiento de las campañas electorales; es desarrollar, en fin, sistemas de “responsabilización” de los políticos y de la alta burocracia pública.

7. Conclusión

La reforma del Estado, que examinamos en este artículo, es un proceso histórico cuya dimensión es proporcional a la de su crisis. Se inició en los años ‘70, estalló en los ‘80, llevó al resurgimiento del liberalismo y a una crítica profunda de las formas de intervención o de regulación del Estado por parte de algunos grandes intelectuales y de unos pocos políticos neoliberales. Pocos porque los políticos son más realistas que los intelectuales. Y fue precisamente ese realismo de los políticos y más en general de las clases dirigentes a nivel mundial que

los llevó, en los años '90, a abandonar la idea del Estado mínimo y a concentrar su atención en la reforma del Estado. Ya que la causa fundamental de la crisis económica de los años '80 fue la crisis del Estado, lo más acertado es reconstruirlo en lugar de destruirlo.

En este artículo examinamos las líneas fundamentales de esa reforma que ya está en curso tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo. Dividimos esa reforma en cuatro capítulos: delimitación del área de actuación del Estado, desregulación, aumento de la “gobernanza” y conquista de la gobernabilidad. Para presentar esos cuatro temas desarrollamos un modelo basado en la distinción entre la propiedad estatal, la pública no estatal y la privada; basado también en el ajuste fiscal y en la reforma administrativa para asegurar la “gobernanza”; y asimismo en el desarrollo de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación y representación de intereses. Para fundamentar ese modelo, desarrollamos una explicación general que llamamos la “lógica del abanico de controles”, según la cual los mecanismos de control de las sociedades capitalistas contemporáneas responden a una escala que va desde el control por el mercado al control jerárquico tradicional.

El resultado de esa reforma será un Estado más eficiente, que responda a quien de hecho debe responder: el ciudadano. Luego, será un Estado que estará funcionando en paralelo con la sociedad y de acuerdo con sus anhelos. Será un Estado menos orientado a la protección y más a la promoción de la capacidad de competir. Será un Estado que no utilizará burócratas estatales para ejecutar los servicios sociales y científicos, pero que contratará competitivamente organizaciones públicas no estatales. Será lo que propusimos llamar un *Estado social-liberal*, en sustitución del Estado socialburocrático del siglo XX. Un Estado ciertamente democrático, porque el gran hecho político de este siglo fue haber consolidado la democracia. El régimen democrático logró establecer instituciones razonablemente estables y una cultura democrática suficientemente sólida para que su gran limitación del pasado -la inestabilidad política fuese superada o contorneada. Era esa inestabilidad la que llevaba a los filósofos políticos griegos a preferir una “buena” monarquía y una “buena” aristocracia a la democracia, aun sabiendo que el riesgo de la monarquía era la tiranía y el de la aristocracia, la oligarquía. Hoy, dado el desarrollo económico y político alcanzado, los regímenes democráticos son mucho más estables que los regímenes autoritarios⁴².

La reforma del Estado en los años '90 es una reforma que presupone ciudadanos y a ellos está dedicada. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, aunque más libres, en la medida en que el Estado que reduce su carácter paternalista se torna asimismo competitivo y, así, requiere ciudadanos más maduros políticamente. Ciudadanos tal vez más individualistas por ser más conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios, aunque esto pueda parecer contradictorio, por ser más aptos para la acción colectiva y por lo tanto con más disposición para organizarse en instituciones de interés público o de protección de intereses directos del propio grupo. Esta reforma en curso, tal como la vemos, no parte de la premisa burocrática de un Estado aislado de la sociedad, funcionando sólo de acuerdo con la técnica de sus cuadros burocráticos, ni de la premisa neoliberal de un Estado también sin sociedad, en la que individuos aislados toman decisiones en el mercado económico y en el mercado político. Por eso ella exige la participación activa de los ciudadanos; por eso el nuevo Estado que está surgiendo no será indiferente o superior a la sociedad; por el contrario, estará institucionalizando mecanismos que permitan una participación cada vez mayor de los ciudadanos, una democracia cada vez más directa; por eso las reformulaciones en curso son tam-

bién una expresión de redefiniciones en el campo de la propia ciudadanía, que viene ampliando sus objetivos a través de la constitución de sujetos sociales más conscientes de sus derechos y deberes en una sociedad democrática en la cual la competencia y la solidaridad continuarán siendo complementarias y a la vez contradictorias.

Notas

- * Publicado originalmente en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 150. (Jul. - Sep., 1998), pp. 517-550. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. [Sala 740/Esplanada dos Ministérios, bloco C/ Brasília, DF / CEP 70046-900/Brasil/Tel. (55 061) 313-1009.]
- A lo largo de este artículo se utilizan reiteradamente dos conceptos claves que resultan esenciales para su comprensión. En la versión original en portugués, Bresser Pereira emplea la palabra *governança*, derivada del inglés *governance*, la cual posee un sentido específico -más complejo que su traducción literal "ejercicio del poder"- en la literatura sobre el tema. Siguiendo el criterio utilizado por el autor, proponemos aquí emplear el neologismo "gubernancia", con la expresa aclaración de que se lo hace en sustitución del inglés *governance*. Véase, para más detalles, las secciones 5 y 6 y la nota 28 de este trabajo.
- El segundo concepto es el de *publicização*, que -aclara el autor- fue creado para aplicarlo a las políticas y a las acciones de transferencia de actividades desde el Estado hacia el sector público no estatal y que no implican de modo alguno procesos de *privatización*, esto es, transferencias al sector privado. Con esta connotación específica -ver sección 2, pág. 530- emplearemos aquí el término "publicitación".
- Ambos conceptos explicitados en esta nota "gubernancia" y "publicitación"- se mantienen entrecomillados en todo el texto. [N.de la R.]
- 1 Examinamos inicialmente la crisis del Estado en "O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal" (1988) y en nuestros ensayos publicados en *A Crise do Estado* (1991).
 - 2 Nos referimos a economistas como Friedrich Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson y Anne Krueger.
 - 3 Nuestros trabajos teóricos al respecto son "A Emergência da Tecnoburocracia" (1972), "Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção" (1977), luego reunidos en el libro *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (1981), el trabajo inédito "As Classes Sociais no Capitalismo Contemporâneo" (1980) y el capítulo 10, "Etapas do Desenvolvimento Capitalista", de *Lucro, Acumulação e Crise* (1986).
 - 4 Examinaremos el concepto de administración pública gerencial más adelante, en la sección sobre "gubernancia" y reforma administrativa. Para una profundización del tema ver Bresser Pereira (1996c).
 - 5 Ver al respecto Melo e Costa (1995). Los autores analizan la difusión de las políticas neoliberales y más ampliamente el mecanismo de *policy bandwagoning*, que consiste en la emulación, por los gobiernos, de políticas públicas exitosas en otros países o regiones.
 - 6 Sobre el carácter reaccionario del pensamiento neoliberal, ver Hirschman (1991).
 - 7 Una presentación sistemática de esa perspectiva se encuentra en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos el giro en dirección a políticas económicas orientadas al ajuste fiscal y a la reforma del Estado en gobiernos socialdemócratas, como aconteció en Francia (1981) en España (1983) en Brasil (1995) son manifestaciones de esa nueva posición de la centroizquierda social-liberal.
 - 8 Finalmente el WDR recibió el título *The State in a Changing World*, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción el documento afirma: "El desarrollo sostenible-económico y social exige un Estado eficiente. Cuando la gente decía, cincuenta años atrás, que el Estado era central para el desarrollo económico, pensaba en el desarrollo garantizado por el Estado. Hoy estamos nuevamente verificando que el Estado es central al desarrollo económico y social, pero principalmente como un socio, un agente catalizador y facilitador".

- 9 Bob Jessop (1994: 103) afirma que el *welfare state keynesiano* será sustituido en el siglo XXI por el *workfare state schumpeteriano*, que promoverá la innovación en economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de la flexibilización de los mercados y de las exigencias de la competencia internacional. Hay una clara relación entre el concepto de Estado social-liberal y el *workfare state schumpeteriano*.
- 10 Para un análisis de la reforma del Estado desde esta óptica, ver Przeworski (1996a) y Melo (1996).
- 11 Midiendo el tamaño del Estado por su gasto, el Banco Mundial (1997: 1.6) verificó que “en tres décadas y media, entre 1960 y 1995, el Estado duplicó su tamaño”.
- 12 Los estados europeos, que desarrollaron un sistema de bienestar sofisticado, garantizando un nivel de vida mínimo a todos sus ciudadanos, se encuentran próximos al límite superior, en tanto que los países de desarrollo intermedio y los Estados Unidos, en los que las desigualdades son profundas y ciertos derechos mínimos no están asegurados, se agrupan en torno del límite inferior. Conforme escribió Adam Przeworski (1995b), para que un país sea “civilizado”, o sea, que tenga menos del 10 % de su población por debajo de la línea de pobreza, es necesario que su carga tributaria esté en torno del 45 % del PBI Según ese criterio los Estados Unidos no son civilizados, ya que cerca del 18 % de su población es pobre.
- 13 Sobre el argumento económico, para el cual hay una muy amplia literatura, ver en especial Stiglitz (1989, 1993b, 1994) y Przeworski (1990, 1995a, 1996a).
- 14 En Brasil las inversiones del Estado en siderurgia y petroquímica se incluyen en el primer caso; las correspondientes a telecomunicaciones, en el segundo; y las de petróleo y energía eléctrica, en los dos casos. Ver al respecto Bresser Pereira (1977) “O Estado Produtor” (Cap. 10), y Alves dos Santos (1996).
- 15 “Son o deben ser” porque una entidad formalmente pública y sin fines de lucro puede, en verdad, tenerlos. En ese caso se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de ese tipo.
- 16 Esas instituciones son impropriadamente llamadas ONGs -organizaciones no gubernamentales- en la medida en que los científicos políticos en los Estados Unidos generalmente confunden gobierno con Estado Es más correcto hablar de organizaciones públicas no estatales (OPNEs).
- 17 El presupuesto participativo fue introducido por el prefecto Olivio Dutra (1989-1992) y continuado por el prefecto Tarso Genro (1993-1996), ambos del Partido dos Trabalhadores (PT).
- 18 Examiné originalmente este tema en un trabajo sobre la transición hacia el capitalismo de las sociedades ex comunistas. Propuse que los grandes servicios públicos monopólicos no fuesen, por lo menos inicialmente, privatizados, pero sí transformados en organizaciones públicas no estatales (Bresser Pereira, 1992).
- 19 Las organizaciones corporativas defienden los intereses de sus asociados, sea en el plano político (sindicatos), sea en la organización de sus consumos y servicios (clubes).
- 20 En general, sin embargo, es posible distinguir claramente una organización pública no estatal de una organización corporativa. También es fácil distinguirla de una organización privada, aunque en los países en que el Estado no está debidamente organizado, sea posible encontrar muchas organizaciones que, para beneficiarse de exenciones fiscales, se presentan como públicas no estatales aunque sean, de hecho, privadas.
- 21 En España cerca de una cuarta parte de los alumnos estudian en escuelas comunitarias gratuitas, que reciben del Estado el equivalente a lo que el Estado gasta para mantener las escuelas estatales En los Estados Unidos se esta operando recientemente un gran desarrollo de los “chartered schools”, que obedecen al mismo principio de financiamiento.
- 22 Estamos utilizando aquí “administración pública”, acompañada de “alta” o de “media”, y “burocracia estatal” como sinónimos.
- 23 Entidades públicas no estatales que, en Brasil. cuando son objeto de “publicitación”, las estamos llamando “organizaciones sociales”.
- 24 Obsérvese que podemos también medir el Estado incluyendo sus empresas estatales En este caso. sin embargo, incurrimos en una serie de dificultades. en la medida en que las empresas no son financiadas por impuestos sino por sus ventas, y es impensable sumar impuestos a ventas De cualquier forma este tema pierde relevancia en la medida en que los procesos de privatización se generalizan.

- ²⁵ Según *The Economist* (1996: 19), refiriéndose a una investigación realizada por Thomas Hopkins del Rochesler Institute of Technology, el costo de las empresas para cumplir con las leyes reguladoras ascendía, en 1995, a 668 billones de dólares, en tanto que el gasto total del gobierno federal en ese año fue de 1.5 trillones de dólares.
- ²⁶ Ver al respecto, Armstrong, Cowan y Vickers (1994); Frischtak, C., ed. (1995).
- ²⁷ En este trabajo no estamos discutiendo la importancia relativa de esos tres mecanismos institucionales de control. Esta claro que la perspectiva de los economistas neoclásicos, que atribuyen al mercado un papel absolutamente predominante, es reduccionista. La perspectiva crítica de los economistas evolucionistas, expresada muy bien por Delorme (1995), es más sugerente. Enfatiza el papel de las instituciones y organizaciones, y el carácter dinámico y marcado por la diversidad de los mecanismos de control y del contexto sobre el cual ellos operan.
- ²⁸ “Gobernancia” (*governance*) es un término relativamente nuevo, que viene utilizando el Banco Mundial. Un libro dedicado específicamente al tema es el de L. Frischtak y Atiyas, eds (1996).
- ²⁹ Sobre la caracterización de la crisis actual como, esencialmente, una crisis fiscal del Estado, ver Bresser Pereira (1987, 1991, 1993, 1996a).
- ³⁰ En enero de 1995 asumí el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Además de preparar el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado* (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995), publiqué algunos artículos sobre el tema (Bresser Pereira, 1995, 1996b e 1996c).
- ³¹ En la reforma en curso la administración pública burocrática está siendo sustituida por la administración pública gerencial. Ello, sin embargo, no significa una disminución del papel de la burocracia estatal, que desempeña un rol cada vez más estratégico en la administración del Estado.
- ³² Existe una amplia literatura sobre la administración pública gerencial. Ver, entre otros, Barzelay (1992), Osborne y Gaebler (1992), Fairbrother (1994), Ranson y Stewart (1994), Nunberg (1995), Gore (1995), Abrucio (1997), Ferlie et al. (1996).
- ³³ Conforme observan Melo e Costa (1995), “la ‘gobernancia’ está asociada *inter allia* a la capacidad de aislamiento de las elites burocráticas profesionalizadas *vis-à-vis* el sistema político partidario, y de elites gubernamentales *vis-à-vis* grupos de intereses particularistas”.
- ³⁴ Según Evans (1995: 248): “La autonomía (de la burocracia estatal) es fundamental para la definición del Estado orientado al desarrollo (*developmental state*), pero no suficiente. La capacidad del Estado de realizar transformaciones depende también de las relaciones Estado-sociedad. Estados autónomos, completamente aislados de la sociedad, pueden fácilmente ser Estados predadores. El Estado orientado al desarrollo precisa estar inmerso en una densa red de relaciones sociales que lo liga a sus aliados en la sociedad a partir de objetivos de transformación. Autonomía inmersa, no sólo autonomía, otorga al Estado orientado al desarrollo su eficacia”. Esta posición se aproxima a la que estamos presentando, aunque el Estado social-liberal que presuponemos sea menos intervencionista en el área económica que el *developmental state* de Evans.
- ³⁵ Ver al respecto Dinir (1995, 1997), para una crítica de los análisis tradicionales de gobernabilidad basados en el desequilibrio entre demandas y ofertas de servicios públicos. Sobre la crisis de gobernabilidad en América Latina ver Ducatenzeiler y Oxhorn (1992).
- ³⁶ Este tema fue extensamente analizado en Bresser Pereira y Nakano (1997).
- ³⁷ Esta ola comenzó con la transición democrática de España, todavía en los años ‘70, pasó después por los demás países del sudoeste de Europa, se transfirió a América Latina en los ‘80, y continuó con la democratización de los ex países comunistas a fines de esa década. En los años ‘90 se están operando las transiciones democráticas en el Este y en el Sudeste de Asia, así como intentos de democracia en África. La literatura sobre el tema es inmensa. Sobre las transiciones democráticas en general ver Linz (1982), O’Donnell y Schmitter (1986). O’Donnell, Schmitter y Whitehead, eds. (1986a), Palma (1990). Przeworski (1991) y Huntington (1991); sobre la transición en Brasil, Bresser Pereira (1978, 1985), Martins (1983), Stepan, ed. (1989), Lamounier (1989), Cardoso (1986) sobre las transiciones en el Este europeo, Przeworski (1993); y para un análisis de las transiciones en curso en Asia, Haggard y Kaufman (1995), trabajo en el cual también presentan su visión general del proceso de transición a partir de una perspectiva de economía política.

- 38 Przeworski identifica el “modelo de Chicago” como aquel en el cual los políticos sólo buscan ser reelectos, en tanto que en el “modelo de Virginia” los políticos buscan ganancias. En Chicago la contribución original a ese tipo de modelo es de Stigler (1975), aunque antes Olson (1965) ya había formalizado el punto de vista al procurar demostrar la inviabilidad de la acción colectiva para los grandes grupos.
- 39 Bobbio, sin embargo, señala que el principio democrático de rechazo al mandato imperativo ha sido siempre violado en las democracias contemporáneas, en las cuales tiende a predominar el principio corporativo de que a los políticos les correspondería representar intereses particulares. En ese modelo la intermediación, en lugar de ser realizada por los políticos, lo sería por la burocracia estatal.
- 40 Przeworski (1995a: 8) tiene claro este hecho cuando rechaza el mandato imperativo y también cuando observa que los ciudadanos pueden no saber cuál es el interés público. Las instituciones deben premiar a los gobiernos y a los ciudadanos que actúen en el interés público y castigar a quienes no lo hacen. “Los agentes privados deben ser beneficiados cuando se comportan de acuerdo con el interés público y deben sufrir cuando no actúan de ese modo, y lo mismo debe ocurrir con los gobiernos”.
- 41 Para un fascinante conjunto de pequeñas biografías de políticos norteamericanos que tuvieron ese coraje, leer el libro de John F. KENNEDY: *Profiles in Courage* (1956).
- 42 Ver al respecto Przeworski y Limongi (1993, 1997). Estos autores contestan a la “teoría de la modernización”, que relaciona linealmente desarrollo y democracia. y afirman que la emergencia de regímenes democráticos no es el simple resultado del desarrollo, sino que está relacionado con la acción de actores políticos persiguiendo sus objetivos. No obstante, basados en amplia evidencia empírica, admiten, evitando una total indeterminación, que “una vez que (la democracia) es establecida las restricciones económicas desempeñan un papel: las chances de sobrevivencia de las democracias son mayores cuando el país es más rico” (1997: 177).

Bibliografía

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1997), O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, *Cadernos ENAP*, 10.
- ALVES DOS SANTOS, Antônio Carlos (1996), *A Economia Política da Privatização*, Tese de Doutorado, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, (septiembre).
- ARMSTRONG, M.; COWAN, S. y VICKERS, J. (1994), *Regulatory Reform*, Cambridge, The MIT Press.
- AUDRETSCH, David B. (1989), *The Market and the State*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.
- BARZELAY, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1996a), *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, San Pablo, Editora 34.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1996b), Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, *Revista do Serviço Público*, 47, 1, (enero).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1996c), Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State, *The Latin American Program*, Washington, Wilson Center, W.P.S. N°221, (julio). Conferencia en el Wilson Center, Washington, (15 de abril de 1996).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1995), A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 4. (Texto para Discussão ENAP, N° 1, Brasília, 1995).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1993), Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America, en BESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José Maria y PRZEWORSKI, Adam, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press (Cap. 1).

- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1992), Privatization Through Institutionalization, When it is Necessary to Create the Market and the State, San Pablo, Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, Texto para Discussão N° 23, (diciembre). Presentado en la conferencia *The Transformation of Centrally Planned Economies: the Lessons for Developing Countries*, patrocinada por la Universidad ONU/WIDER, Helsinki, (2-3 de septiembre 1992).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1991), *A Crise do Estado*, San Pablo, Editora Nobel.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1988), O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal, *Revista de Economia Política*, 9, 3, (julio, 1989). Versión más elaborada en inglés: Economic Reforms and the Cycles of the State, *World Development*, 21, 8, (agosto 1993). Presentado en el simposio *Democratizing Economics*, USP y Wilson Center, San Pablo, (julio 1988).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1987), Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil, *Revista de Economia Política*, 7, 4, (octubre).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1986), *Lucro, Acumulação e Crise*, San Pablo, Editora Brasiliense.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1985), *Pactos Políticos*, San Pablo, Editora Brasiliense.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1981), *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, San Pablo, Editora Brasiliense.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1980), As Classes Sociais no Capitalismo Contemporâneo, (inédito).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1978), O Colapso de uma Alianza de Classes, San Pablo, Editora Brasiliense.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1977a), *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, San Pablo, Editora Brasiliense.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1977b), Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção, *Estudos CEBRAP*, 21, (abril).
- BESSER PEREIRA, Luiz C. (1972), A Emergência de la Tecnoburocracia, en BESSER PEREIRA, L., *Tecnoburocracia e Contestação*, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- BESSER PEREIRA, Luiz C. y NAKANO, Yoshiaki (1997), The Missing Social Contract, en DUCATENZEILER, Graciela y OXHORN, Philip (comps), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Philadelphia, Penn State University Press.
- BESSER PEREIRA, Luiz C.; MARAVALL, José María y PRZEWORSKI, Adam (1993), *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOBBIO, Norberto (1984), *Il Futuro della Democrazia*, Turín, Einaudi.
- CARDOSO, Fernando H. (1995), Ideologias no Pós-Guerra Fria, exposición en la Universidad de Coimbra, al recibir el título de doctor *honoris causa*, (19 de julio). En Cadernos do PSDB N° 1, *Os Caminhos da Social-Democracia*, Brasília, Partido da Social-Democracia Brasileira, (abril de 1996).
- CARDOSO, Fernando H. (1986), Entrepreneurs in the Transition Process: The Brazilian Case, en O'DONNEL, SCHMITTER y WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- CARDOSO, Fernando H. y MARTINS, Luciano (comps.) (1994), *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*, Anales del seminario del mismo título, Brasília, (2-3 de diciembre de 1994), Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- CASTELLS, Manuel (1994), Comentário no Seminário do Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas, en CARDOSO, Fernando H. y MARTINS, Luciano (comps.) (1994), *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas*, Anales del seminario del mismo título, Brasília, (2-3 de diciembre de 1994), Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- COASE, Ronald H. (1937), The Nature of the Firm, en STIGLER, George y BOULDING, Kenneth (comps.) (1952), *Readings in Price Theory*, (originalmente publicado en *Economica*, 1937).
- CUNCILL GRAU, Nuria (1995), La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 4, (julio).
- DELORME, Robert (1995), An Alternative Theoretical Framework for State-Economy Interaction in Transforming Economies, *Emergo: Journal of Transforming Economies and Societies*, 2, 4, (otoño).

- DELORME, Robert y DOPFER, Kurt (comps.) (1994), *The Political Economy of Diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House y European Association for Evolutionary Political Economy.
- DINIZ, Eli (1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Río de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- DINIZ, Eli (1995), *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*, *Dados*, 38, 3.
- DUCATENZEILER, G. y OXHORN, P. (1992), *Democracy, Authoritarianism and the Problem of Governability in Latin America*, trabajo presentado en el *Latin American Studies Association Conference*, Los Ángeles, (24-26 de septiembre de 1992).
- EVANS, Peter (1995), *Embedded Autonomy*, Princeton, Princeton University Press.
- FAIRBROTHER, Peter (1994), *Politics and the State as Employer*, Londres, Mansell.
- FERLIE, Ewan; PETTIGREW, Andrew; ASHBURNER, Lynn y FITZGERALD, Louise (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- FRISCHTAK, Cláudio (comp.) (1995), *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, Washington D.C., The World Bank (versión preliminar).
- FRISCHTAK, Leila L. (1994), *Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries*, *Technical Paper N° 254*, Washington D.C., The World Bank.
- FRISCHTAK, Leila L. y ATIYAS, Izak (comps.) (1996), *Governance, Leadership and Communication*, Washington D.C., The World Bank.
- GENRO, Tarso (1996), *A Esquerda e um Novo Estado*, *Folha de S. Paulo*, (7 de enero).
- GORE, Al (1995), *Common Sense Government*, Nueva York, Handom House.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1991), *The Rhetoric of Reaction*, Cambridge, Harvard University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991), *The Third Wave*, Norman, University of Oklahoma Press.
- JESSOP, Bob (1994), *Chnging Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization*, en DELORME, Robert y DOPFER, Kurt (comps.) (1994), *The Political Economy of Diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House y European Association for Evolutionary Political Economy.
- KENNEDY, John F. (1956), *Profiles in Courage*, Nueva York, Harper & Row, (Memorial Edition, 1964, con prefacio de Robert Kennedy; 1° ed., 1956).
- KRUEGER, Anne (1974), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *American Economic Review*, 64, 3, (junio).
- LAMOUNIER, Bolívar (1989), *Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura*, en STEPAN, Alfred (comp.), *Democratizing Brazil*, Nueva York, Oxford, Oxford University Press.
- LINZ, Juan (1982), *The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problem of Consolidation of Political Democracy*, trabajo presentado en la *International Political Science Association*, Tokyo Roundtable, (marzo).
- MARSHALL, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, en MARSHALL, T.H. y BOTOMORE, Tom (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, (1° edición en 1950).
- MARTINS, Luciano (1983), *Le Regime Autoritaire Brésilien et la Liberalization Politique*, *Problèmes d'Amérique Latine*, 65. También publicado en O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.) (1986b), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The John Hopkins Univ. Press.
- MELO, Marcus A. y ROSÁRIO COSTA, Nilson do (1995), *A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais*, en REIS, E.; TAVARES DE ALMEIDA, M. H. y FRY, P. (comps.) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*, San Pablo, Hucitec.
- MELO, Marcus André (1996), *Governance e a Reforma do Estado: O Paradigma Agente-Principal*, *Revista do Serviço Público*, 47, 1, (enero).

- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Imprensa Nacional, (noviembre). Plan aprobado por la Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, (septiembre 1995).
- NUNBERG, Barbara (1995), *Managing the Civil Service - Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, *World Bank Discussion Paper N° 204*, Washington D.C., The World Bank, (abril).
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITER, Philippe (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.) (1986a), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.) (1986b), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- PALMA, Giuseppe Di (1990), *To Craft Democracies*, Berkeley, University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1996a), On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective, trabajo presentado en el seminario *Reforma do Estado na América Latina e no Caribe*, patrocinado por el MARE, BID y Naciones Unidas, Brasília, (16-17 de mayo).
- PRZEWORSKI, Adam (1996b), Nota sobre o Estado e o Mercado, *Revista de Economia Política*, 16, 3, (julio).
- PRZEWORSKI, Adam (1995a), Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention, mimeo, trabajo presentado en la conferencia *Inequality, the Welfare State and Social Values*, El Escorial, España, (julio).
- PRZEWORSKI, Adam (1995b), O Que os Países Civilizados Têm em Comum, *Folha de S. Paulo*, (2 de abril).
- PRZEWORSKI, Adam (1993), Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions: Poland in the Western Europe Perspective, en BESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José Maria y PRZEWORSKI, Adam (1993), *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1990), *The State and the Economy under Capitalism*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- PRZEWORSKI, Adam (1986), Some Problems in the Study of Transitions to Democracy, en O'DONNELL, Guillermo; SCHMITER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (comps.) (1986a), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- PRZEWORSKI, Adam y LIMONGI, Fernando (1997), Modernization: Theories and Facts, *World Politics*, 49, 2, (enero).
- PRZEWORSKI, Adam y LIMONGI, Fernando (1993), Political Regimes and Economic Growth, *Journal of Economic Perspectives*, 7, 3, (verano).
- PUTMAN, Robert D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- RANSON, Stewart y STEWART, John (1994), *Managing for the Public Domain*, Londres, St. Martin's Press.
- REIS, Fábio Wanderley (1994), Governabilidade e Instituições Políticas, en VELLOSO, João Paulo Reis (comp.), *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, Rio de Janeiro, VI Fórum Nacional, abril 1994, Rio de Janeiro, José Olympio e Fórum Nacional.
- SHEPHERD, Geoffrey y VALENCIA, Sofía (1996), Modernizando a Administração Pública na América Latina: Problemas Comuns sem Soluções Fáceis, *Revista do Serviço Público*, 47, 3, (septiembre).
- STEPAN, Alfred (comp.) (1989), *Democratizing Brazil*, Nueva York, Oxford, Oxford University Press.
- STIGLER, George J. (1971), The Theory of Economic Regulation, en STIGLER, George J. (1975), *The Citizen and the State*, Chicago, Chicago University Press. Originalmente publicado en *Bell Journal of Economics and Management Science*, (primavera 1971).

- STIGLER, George J. (1975), *The Citizen and the State*, Chicago, Chicago University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1994), *Wither Socialism?* Cambridge, The MIT Press.
- STIGLITZ, Joseph (1993a), Pos Walrasian and Post Marxian Economics, *The Journal of Economic Perspectives*, 7, 1, (winter).
- STIGLITZ, Joseph (1993b), The Role of the State in Financial Markets, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, suplemento del *The World Bank Economic Review* y *World Bank Research Observer*, Washington D.C., The World Bank.
- STIGLITZ, J. (1992), Methodological Issues and the New Keynesian Economics, en VERCELLI, A. y DIMITRI, N. (comps.), *Macroeconomics: a Survey of Research Strategies*, Oxford, Oxford University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1989), The Economic Role of the State, en HEERTJE, Arnold (comp.) (1989), *The Economic Role of the State*, Oxford, Basil Blackwell.
- STOKES, Susan (1995), *Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru*, Texto N° 6, University of Chicago, Chicago Center on Democracy.
- VELLOSO, João Paulo Reis (comp.), *Governabilidade, Sistema Político e Violencia Urbana*, Río de Janeiro, VI Fórum Nacional, abril 1994, Río de Janeiro, José Olympio e Fórum Nacional.
- WASHINGTON POST (1997), Americans Oppose Cutting Entitlements to Fix Budget, *Washington Post*, 29 de marzo de 1997. (Resumen del informe de encuestas de opinión sobre derechos sociales en los Estados Unidos, dirigida por el *Washington Post*, Harvard University y Kaiser Family Foundation).
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.
- WORLD BANK (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D.C., The World Bank (Draft Version).

¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?*

MICHAEL MANN

Introducción

Las ciencias humanísticas parecen rebosar de personas entusiastas que proclaman que una nueva forma de sociedad humana está emergiendo. Los más entusiastas comparan el momento actual con el siglo XIX, donde la Revolución Industrial, el “modernismo” y la “Ilustración” supuestamente revolucionaron a la sociedad humana. Nos enfrentamos, dicen, a una equivalente transición hacia una sociedad “posindustrial” o “postmoderna”. Otras terminologías implicarían cambios menos revolucionarios. Términos como “capitalismo tardío”, “modernidad tardía” o “modernidad radical” se emplean para sugerir diversos grados de continuidad frente a cambios rupturistas. Los conceptos “globalistas” invocan diversos grados de entusiasmo: mientras que el “capitalismo global” se refiere únicamente a una mayor extensión de una vieja economía, la “sociedad global” normalmente implica un fenómeno radicalmente nuevo en la historia de la sociedad humana.

Entre los entusiastas encontramos un nutrido grupo de *littérateurs*, *philosophes*, historiadores, sociólogos, economistas políticos y comerciales, geógrafos y medioambientalistas. Apenas sí están de acuerdo en algo, especialmente en lo que respecta a si los cambios deben ser o no bienvenidos. Sin embargo, sí están de acuerdo sobre un punto: los cambios contemporáneos están debilitando al Estado-nación. Desde postmodernos como Baudrillard, Lyotard o Jameson a geógrafos como Harvey o Taylor, desde sociólogos como Giddens, Lash o Urry a los economistas del mundo de los negocios representados por *The Economist*, surgen afirmaciones similares sobre la “socavación”, la “rebaja”, la “burla” o la “marginación” del Estado-nación (Taylor, 1996); (Lash, y Urry, 1994); (Featherstone, 1990); (Harvey, 1989); (*The Economist*, 1995). Algunos matizan este fenómeno en un aspecto. Puesto que la “etnicidad” ocupa un eminente lugar en los escenarios de la “fragmentación postmoderna”, esos autores ven a menudo resurgir el nacionalismo en el mundo actual. Sin embargo, al referirse al antiguo Estado-nación nos encontramos constantemente con epitafios.

Muchos de estos entusiastas son europeos occidentales —lo cual no resulta sorprendente, puesto que esta particular región de nuestro planeta muestra un gran apoyo político hacia los

epitafios de su Estado—. Muchos (tanto marxistas como neoclásicos) son materialistas que señalan los grandes cambios que están teniendo lugar en el seno del capitalismo, creyendo que dichos cambios transformarán necesariamente el resto de la estructura social. El núcleo de la mayor parte de sus argumentaciones descansa en las innovaciones tecnológicas e informacionales actuales. Los sistemas de transporte y de información que proporcionan un acceso rápido (a veces instantáneo) al resto del mundo, suministran a su vez la infraestructura que necesita una sociedad global. Yo acepto que esta potencial infraestructura de globalidad (*globalism*) existe, pues la logística de las comunicaciones, al igual que la del poder han sido de hecho revolucionadas. Las personas, las mercancías y, sobre todo, los mensajes circulan alrededor del globo de modo que la visión entusiasta de una única sociedad global resulta tecnológicamente posible. Pero, ¿se corresponde con lo que sucede en la actualidad? Para sugerirnos que así es, estos grupos de entusiastas plantean cuatro tesis principales:

1. El capitalismo, que ahora sería global, transnacional, post-industrial, “informativo”, consumista, neoliberal y “reestructurado”, está socavando el Estado-nación, esto es, su planificación macroeconómica, su Estado de Bienestar colectivo, el sentido de identidad común de sus ciudadanos, y su encuadre general de la vida social.
2. Los nuevos “límites globales”, sobre todo las amenazas medioambientales y demográficas, que pueden estar dando lugar a una “sociedad del riesgo”, se han vuelto demasiado extensos y amenazadores como para ser gestionados exclusivamente por el Estado-nación.
3. Las “políticas de identidad” y los “nuevos movimientos sociales” están potenciando, a través del uso de las nuevas tecnologías, la relevancia de las diversas identidades locales y transnacionales a expensas de las identidades nacionales y de aquellas identidades de clase más amplias tradicionalmente manejadas por el Estado-nación. Por esta razón y la anterior, somos testigos del bullir de una nueva “sociedad civil” transnacional, del surgimiento de movimientos sociales pacifistas, de derechos humanos y de reforma medioambiental y social que están siendo auténticamente globales.
4. El contexto post-nuclear mina la soberanía estatal y la “geopolítica dura”, ya que la movilización masiva de material bélico con la que se apuntalaba la expansión estatal se ha convertido en algo irracional. La percepción de Martin Shaw de la emergencia de un “Estado mundial” quizá sea la versión más comedida de esta tesis. Se trata, en todo caso, de una visión minoritaria dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, gran parte de las cuales permanecen ligadas al estudio del Estado soberano.

Consecuentemente la parte empírica de este artículo estará dedicada a investigar en qué medida estas cuatro tesis en torno al debilitamiento del Estado-nación son correctas. Puesto que colocan fuera de juego las relaciones de poder, hay que considerar también dos tesis contrapuestas.

- a) Las instituciones estatales, tanto las nacionales como las geopolíticas, poseen todavía eficacia causal ya que ellas (al igual que las instituciones económicas, ideológicas y militares) también generan las condiciones necesarias para la existencia social¹, esto es,

permiten la regulación de los aspectos de la vida social que se encuentran “centrados en el territorio” (Mann, 1986: cap. 1). En consecuencia no pueden ser la mera consecuencia de otras fuentes de poder social.

- b) En la medida en que los Estados difieren mucho entre sí, si la tesis anterior es cierta, dichas diferencias causarían diferencias en otras esferas de la vida social. Incluso los Estados europeos difieren en cuanto a tamaño, poder, geografía y grado de centralización. A través del planeta estas diferencias aumentan dramáticamente: en el grado de democracia, en el nivel de desarrollo, en el potencial de sus infraestructuras, en el poder geopolítico, en el monto de deuda pública, etc. Los Estados alojan, a su vez, escenarios regionales muy diversos. ¿Puede el capitalismo contemporáneo, incluso viéndose reforzado por los límites medioambientales, por la “postmodernidad cultural” y la desmilitarización, hacer irrelevantes todas estas diferencias y producir los *mismos* efectos en todos los países? ¿O van estas diferencias a causar, a su vez, cambios dentro de las fuerzas a las que nos estamos refiriendo y limitar así la globalización?

Sólo los más decididos de entre los entusiastas negarían toda validez a estas tesis contrapuestas o, lo que es lo mismo, a la supervivencia de los Estados-nación en calidad de gestores de una serie de recursos económicos, ideológicos, militares y políticos. La tarea consiste en establecer los *grados* de causalidad relativa: ¿hasta qué punto está siendo transformado el Estado-nación?, ¿hasta qué punto está en declive?, ¿o todavía, incluso, se encuentra en crecimiento?

Para establecer esto debemos realizar, además, algunas distinciones conceptuales. En primer lugar, podemos *grosso modo* distinguir actualmente entre cinco redes socio-espaciales de interacción social en el mundo:

1. Redes *locales*, las cuales para nuestro propósito sólo tienen el valor de redes subnacionales de interacción.
2. Redes *nacionales*, estructuradas o (en términos más neutrales) delimitadas por el Estado-nación.
3. Redes *internacionales*, esto es, las relaciones entre redes nacionalmente constituidas. Obviamente, éstas incluyen la “geopolítica dura” de las relaciones interestatales, centrada en la guerra, la paz y la política de alianzas. Pero también incluyen la “geopolítica blanda” entre Estados —negociaciones en torno a asuntos de carácter pacífico y más concreto, tales como las comunicaciones por transporte aéreo, los tratados fiscales, la contaminación de la atmósfera, etc.—. Comprenden también las relaciones entre redes que están constituidas más nacional que estatalmente: por ejemplo, la aparición de “campeones nacionales” que juegan sobre un terreno de competición más amplio —ya sean equipos de fútbol o gigantes empresariales—.
4. Redes *transnacionales*, que cruzan directamente las fronteras nacionales sin verse alteradas por éstas. No tienen necesidad de ser demasiado extensas —por ejemplo una secta religiosa organizada en dos países vecinos— pero pueden llegar a abarcar un con-

tinente o incluso el mundo entero. Gran parte de las afirmaciones transnacionales sobre la sociedad contemporánea descansan sobre una base “macrorregional”. Ejemplos de esto son las frecuentes distinciones entre formas contemporáneas de organización social “liberal-anglosajona”, “nórdica-socialdemócrata” o “democrisiana-corporatista”.

5. Redes *globales* que cubren el conjunto del mundo —o, quizá desde una perspectiva más realista, la mayor parte del mismo—. Sin embargo, deberíamos distinguir entre redes cuyo radio alrededor del mundo sería universalista y otras cuyo radio sería particularista. El movimiento feminista ciertamente se extiende a través de la mayoría de países, pero normalmente sólo entre pequeños grupos particulares. La Iglesia Católica tiene una determinada presencia en todos los continentes, pero mientras que en Asia posee tan sólo una base relativamente estrecha, su presencia en Latinoamérica es prácticamente universal. El capitalismo que evocan muchos entusiastas constituye una red universal y global que se va difundiendo uniformemente a todas partes a través de la vida económica y social. Así, las redes globales pueden estar formadas por una única red universal o por una serie de redes segmentadas entre las que existen relaciones más bien particulares.

A lo largo de los últimos siglos es evidente que las redes de interacción local han disminuido su importancia relativa, mientras que las redes de mayor dimensión —nacional, internacional y transnacional— se han hecho más densas, estructurando una porción mayor de la vida de las personas. Las redes genuinamente globales han aparecido recientemente. Nótese que las redes globales no son forzosamente las mismas que las redes transnacionales, a pesar de que muchos entusiastas las equiparen. Y tampoco tienen que ser de naturaleza económica. Las redes globales pueden estar constituidas geopolíticamente (tal y como argumenta Shaw) o por movimientos ideológicos como lo son la religión, el socialismo, el feminismo o el neoliberalismo —pudiendo la combinación de los mismos llegar a generar una nueva sociedad civil transnacional—.

Como las redes nacionales e internacionales se hallan constituidas o fundamentalmente limitadas por los Estados-nación, el futuro de éstos cambia críticamente según sea la respuesta a las dos preguntas siguientes: *¿Se encuentra en declive el significado social de las redes nacionales e internacionales en relación con cierta combinación de redes locales y transnacionales? Y, en la medida en que están emergiendo redes globales, ¿cuál es la contribución a estas redes globales de las redes enfrentadas “nacionales-internacionales” y “locales-transnacionales”?*

El “modesto Estado-Nación” del norte

Empezaré por la forma de Estado más familiar y predominante en el mundo actual. En ‘Occidente’, o más precisamente, en el ‘noroeste’ de Europa Occidental y en sus colonias blancas, nació en su día un Estado que reivindicaba una soberanía política formal sobre “sus” territorios y una legitimidad basada en el “pueblo” o la “nación” que los habitaba. Esto es lo que entendemos por Estado-nación.

Los poderes reguladores de dichos Estados crecieron a lo largo de varios siglos. Primero, reivindicaron desde el final de la Edad Media con creciente credibilidad el monopolio sobre la regulación judicial y el poder militar. Después, en el siglo XVIII, y principalmente en el XIX, patrocinaron infraestructuras de comunicación integradoras y el control básico de la pobreza. El siglo XX vio nacer los Estados de Bienestar, la planificación macroeconómica y la movilización de las masas ciudadanas inspiradas por el nacionalismo. Mientras tanto, cada vez más Estados se autolegitimaban en términos de “pueblo”, bien en “representación” del pueblo (democracias liberales), o bien a través de la “encarnación orgánica” (régimenes autoritarios), con grados diversos de ciudadanía civil, política y social. Por tanto, los europeos noroccidentales se vieron hasta cierto punto ‘enjaulados’ dentro de redes de interacción nacional, viéndose éstas complementadas por las relaciones internacionales entre los Estados-nación —lo que conocemos bajo el término de “geopolítica”—.

Esta es la ya tan familiar historia del “imparable ascenso” del Estado-nación y del sistema de Estados-nación —a la cual he contribuido personalmente (Mann, 1986, 1993a) —. De todos modos deberíamos prestar atención al hecho de que la expansión de estas redes nacionales e internacionales siempre se produjo *a través* de la expansión de determinadas relaciones de poder “transnacionales”, sobre todo las del capitalismo industrial y sus ideologías adyacentes (liberalismo, socialismo), además de las redes culturales más amplias generadas en la zona noroccidental por los sentidos de identidad colectiva “europea/cristiana/blanca”. De esta forma, las redes de interacción nacional e internacional crecieron mucho más a expensas de las redes locales que de las transnacionales. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, al mismo tiempo que los Estados europeos estaban profundizando en sus infraestructuras de educación nacional y de sanidad pública, aumentando las tarifas y empezando a prepararse para una guerra cercana contra otros (ejemplos de constreñimiento nacional e internacional), el comercio transnacional estaba ya lanzado por el camino de constituir la proporción de la producción mundial como en sus formas actuales, y las potencias occidentales del Norte actuaban conjuntamente, con un sentido oculto de superioridad cultural, para cristianizar, explotar y drogar a los chinos. Realmente el crecimiento del Estado-nación *presuponía* una expansión global de carácter más amplio, con mayor obviedad para financiar ese crecimiento, pero también quizá debido a un sentido de nacionalidad que podía haber presupuesto el desarrollo de un sentimiento de superioridad europea/cristiana/blanca que aglutinara a *todas* las clases y a ambos sexos del Norte de Europa con el sentido común de participar en una misma comunidad de valores morales e igualitarios. Asimismo, el último gran avance en la expansión del Estado-nación, entre 1945 y la década de los sesenta, parece haber implicado ambos fenómenos. Los Estados se encontraban entonces inundados de fondos procedentes de la masiva expansión económica, y para gastarlos poseían las instituciones generadas por la guerra y la reconstrucción. Paralelamente, las naciones noroccidentales, habiendo transmitido a sus colonias los valores de la “civilización”, les “garantizaban” ahora la independencia mediante la adopción de sus mismas formas europeas de Estados-nación. Consecuentemente, el pasado conoció al tiempo el auge del capitalismo transnacional y de las identidades culturales junto con el auge del Estado-nación y de su sistema internacional. Hechos que siempre han hallado una compleja combinación de autonomía relativa y de interdependencia simbiótica.

La mayor parte de los Estados del Norte de Europa también *perdieron* determinadas funciones a lo largo de su expansión. A medida que se fueron “secularizando”, abandonaron sus po-

testades sobre la regulación moral, de las cuales habían disfrutado en principio en asociación con las Iglesias (aunque, en los primeros siglos, la Iglesia había dispuesto con normalidad antes que las infraestructuras estatales de dicha potestad reguladora de la moral). Es preciso recordar también que la mayor parte de la vida económica, a la que podemos llamar propiedad “privada”, jamás había formado parte del ámbito estatal. Así, una gran parte de la vida social siguió siendo o se tornó de naturaleza *más* privada, quedándose fuera de la esfera de competencia del Estado-nación, incluso durante su período de mayor expansión. La propiedad continuó siendo privada, los homosexuales siguieron escondidos en el armario. El capitalismo y la moralidad se mantuvieron esencialmente autónomos respecto del Estado. Más adelante veremos que esta autonomía moral se encuentra actualmente en declive.

Por todo lo anterior, sólo un “Estado-nación modesto” consiguió hacerse dominante en la región nor-occidental. A lo largo del siglo XX derrotó a tres rivales. Uno fue el “imperio multinacional”: los imperios dinásticos de los Habsburgo, de los Romanov y de los otomanos, con Estados más débiles y escasa identidad nacional —una alternativa, por tanto, de carácter menos “estatal-nacional”—. Sin embargo, los otros dos Estados que fueron derrotados eran de hecho de carácter marcadamente estatal-nacional. El fascismo buscaba un Estado más fuerte y autoritario que supuestamente encarnara la esencia de una nación definida más rígidamente y con mayor referente étnico. Hacia 1945 el fascismo se hallaba desacreditado —por lo menos, durante las dos generaciones subsiguientes—. El socialismo de Estado también buscaba un Estado más fuerte (en principio sólo en el corto plazo). A pesar de no ser estrictamente nacionalista, su creciente tendencia a igualar al proletariado con un más extenso “pueblo” o “masa” le dotó de un principio de legitimación similar. La autarquía económica y la rígida vigilancia que le fueron propias, intensificaron en gran medida el encajonamiento “nacional”. Su descrédito duró más tiempo y pareció finalizar (de momento) hacia 1991. Los dos regímenes derrotados también proclamaban un monopolio de la moral, algo que los “Estados-nación modestos” nunca hicieron. Era responsabilidad del Estado el cultivar al “hombre soviético” o al “alemán concienciado”. Si estas dos versiones más ambiciosas del Estado-nación hubieran triunfado y el mundo hubiera conocido seguidamente un proceso de globalización, la sociedad global habría podido estar constituida por una serie segmentada de redes globales entre las que se hubieran dado relaciones de carácter más particularista y, probablemente, belicoso. Puesto que no fue así, puede esperarse de cualquier tipo de globalidad que sea de carácter bastante más universal.

Desde 1945, el modesto triunfador se difundió a través de prácticamente el resto del “Norte”, esto es, al conjunto del continente europeo, así como a una cada vez mayor porción de las regiones del Asia meridional y oriental. Sus características formales también han dominado en el “Sur”, siendo así que todos los Estados se reúnen en un foro llamado “Naciones Unidas”. El Estado-nación modesto parece dominar enteramente el globo. De hecho lo hace en un sentido limitado. Tan sólo unos pocos Estados no basan su legitimidad en la nación, no poseen el monopolio de la coerción nacional o carecen de fronteras territoriales reales. Prácticamente todos ponen en marcha políticas orientadas hacia el control demográfico básico, la sanidad y la educación. El descenso de la mortalidad y el aumento de la alfabetización tienen múltiples causas, pero algunas descansan en la existencia de unas políticas públicas eficaces. Éstas son las razones por las que continuaré describiendo a los Estados contemporáneos en términos de Estado-nación. A pesar de todo, la mayor parte de ellos posee un control bastante limitado sobre sus territorios y sus fronteras, mientras que sus reclamaciones para representar a la

nación son frecuentemente engañosas. Para gran parte del mundo, un *verdadero* Estado-nación sigue siendo más una aspiración futura que una realidad presente. El ascenso del Estado-nación ha sido de carácter global, pero modesto y muy desigual. El Estado-nación modesto llegó a predominar en el “Norte”, protagonizó parte de su expansión y representa un futuro deseable para el grueso de los pueblos del mundo. La pregunta es, ¿se encuentra todo esto amenazado actualmente?

La amenaza capitalista

Los entusiastas han identificado correctamente muchas de las transformaciones importantes del capitalismo. No es necesario explicitar aquí el uso que el capitalismo hace de la nueva tecnología “informacional” y “postindustrial” para extenderse a través de gran parte del mundo y penetrar mayores cotas de la vida social. Pero, ¿cuál es la dimensión real de dicha amenaza para el Estado-nación? Y más concretamente, ¿cómo es de “global” y/o “transnacional”?

En un sentido geográfico formal el capitalismo *es* actualmente más o menos global. Dos grandes acontecimientos geopolíticos han permitido su expansión masiva. En primer lugar, la descolonización, que acabó prácticamente con la segmentación de la economía mundial en zonas imperiales separadas. En segundo lugar, el colapso de la autarquía soviética, que abrió la zona eurasiática a la penetración capitalista. Solamente Irán, China y un puñado de países comunistas más pequeños, que de hecho se encuentran en declive o se espera que comiencen pronto a estarlo, mantienen en la actualidad impedimentos parciales. China conserva formas de propiedad distintas (combinando la propiedad privada con una variedad de formas de propiedad y control públicos), y existen todavía zonas (también en declive) de economía de subsistencia dispersas por el mundo. Con todo, el intercambio capitalista de mercancías es claramente predominante, y sin la presencia de un adversario seguro a la vista, el capitalismo se está volviendo —al menos mínimamente— global. Esto no era así en 1940, ni siquiera en 1980. Obviamente se trata de una gran transformación.

Sin embargo, ¿son sus redes globales “puras”, en el sentido de ser singularmente universales, o están coadyuvando a constituirlos otros principios más particularistas de organización social? Una economía puede ser global, pero esto quizá sea posible gracias a la existencia de redes de interacción nacionales e internacionales. Después de todo, más del 80% de la producción mundial sigue estando destinada a los mercados nacionales. Ya que los datos estadísticos económicos se recogen al nivel del Estado-nación, desconocemos cuál es la contribución relativa verdadera de los intercambios nacionales comparada con la contribución realizada por la multiplicidad de redes de interacción local. Presumiblemente, la economía nacional se encuentra considerablemente menos integrada de lo que las estadísticas sugieren, sobre todo en los países subdesarrollados y en los países avanzados más grandes como Estados Unidos o Australia. Con todo, el Estado-nación efectivamente estructura gran parte de las redes económicas. El patrimonio, los activos y el I+D de las corporaciones “multinacionales” (incluyendo bancos, “mutuales” y compañías de seguros) permanecen de manera desproporcionada en sus Estados de “origen”, y continúan apoyándose en ellos para sus necesidades de capital humano (educación), de infraestructuras de comunicación y de proteccionismo económico (Carnoy, 1993; Castells, 1993). Ello no impide el que, incluso entre las multinacionales más asentadas,

el alcance de sus ventas, la organización de la producción y los flujos de inversión sean esencialmente transnacionales. Actualmente proliferan las alianzas estratégicas con empresas de distinta “nacionalidad”, debilitando con ello la identidad nacional de la propiedad —aunque muchos de estos acuerdos se producen para evadir el proteccionismo, con lo que si éste desapareciera también desaparecerían los acuerdos—.

Las finanzas son de carácter aún más transnacional, tal y como pone en evidencia la creciente complejidad de los mercados financieros y de los modelos que supuestamente los explican —desde las sendas aleatorias hasta las teorías del caos—. Con todo, las instituciones financieras continúan mostrando regularidades de tipo burocrático, a menudo con un pronunciado carácter nacional. Los empleados de Nikko Europa comienzan su jornada laboral antes de que los mercados bursátiles de Tokio hayan cerrado. Envían la información más reciente primero a sus clientes europeos, que de hecho son en su mayoría empresas japonesas. Seguidamente, cuando despierta Wall Street, la información es transmitida hacia el Oeste y Londres cierra a la noche. Los mercados financieros revelan también una dualidad nacional/transnacional. De un lado, el intercambio de títulos estatales, de monedas, de acciones y de reservas entre los bancos es fundamentalmente transnacional, situándose incluso a menudo claramente ‘al margen de la fiscalidad’, deslizándose con suma facilidad a través de fronteras estatales sujetas a muy pocos controles. Del otro, las acciones de las empresas tienden a estar ligadas a mercados bursátiles nacionales y a leyes mercantiles y prácticas contables también nacionales (Wade, 1996).

Por supuesto, Europa Occidental se ha vuelto más transnacional promocionando un grado único de integración económica continental. Aquí encontramos un mercado único genuino, un movimiento que abocará en una moneda única en un breve plazo y, predominantemente, iniciativas proteccionistas que son antes europeas que nacionales. Aquí las empresas, con gran ayuda tanto de los órganos comunitarios como de los Estados-nación, están pasando a ser “euro-campeonas” en lugar de “campeonas nacionales”.

Obviamente, tales complejidades económicas deberían explorarse con mayor profundidad de la que yo puedo emplear aquí. En cualquier caso surgen dos cuestiones: primero, que Europa constituye un caso extremo (esto lo estudiaremos más adelante); y segundo, que las redes de interacción capitalista reales continúan estando profundamente entremezcladas, perdurando la simbiosis entre lo nacional y lo transnacional.

Una tercera cuestión sería el hecho de que la mayor parte de las relaciones económicas “transnacionales” no pueden equipararse necesariamente a un universalismo global. El grueso de la actividad capitalista es más “trilateral” que global, concentrándose en las tres regiones desarrolladas del “Norte”: Europa, Norteamérica y Asia Oriental. Dichas regiones abarcan el 85% del comercio mundial, más del 90% de la producción en sectores desarrollados como la electrónica, además de englobar, con algunas salvedades, el conjunto de las sedes de las cien primeras multinacionales (incluyendo bancos). Esto no quiere decir necesariamente que el capitalismo no sea global. Indica simplemente que el Norte es rico, el Sur pobre y que ambos se encuentran encerrados en una red de interacción global. Pero sí sugiere que el capitalismo mantiene un orden geoeconómico dominado por las economías de los Estados-nación desarrollados. Son determinados grupos de Estados-nación los que proporcionan el orden de estratificación de la globalidad. Una de las consecuencias de ello es que los ciudadanos del Norte se

hallan protegidos, pues el hijo escasamente educado de un trabajador no cualificado en Gran Bretaña o en Estados Unidos disfrutará de unas condiciones materiales (inclusive veinte años más de esperanza de vida) indiscutiblemente mejores que su equivalente en Brasil o en la India. Efectivamente, las desigualdades entre los Estados-nación son cada vez mayores, a pesar de lo cual resulta prácticamente inconcebible que lo fundamental de los privilegios de la ciudadanía nacional de los países del Norte desaparezca. Ello causaría un desorden social incompatible con un capitalismo estable y generador de rentabilidad. El Estado-nación proporciona parte de la estructura –y parte de la estructura de estratificación– de las redes capitalistas globales. El *imperio* de las mercancías sólo existe entremezclado con el *imperio* de la ciudadanía –fundamentalmente la del Norte–.

Por otro lado, la economía global se halla sujeta a una regulación internacional laxa y predominantemente “blanda” dentro del marco que proporcionan organizaciones como el G7, el GATT, el Banco Mundial y el FMI, dominadas asimismo por el Norte. Algunas de ellas se hallan envueltas en negociaciones aparentemente interminables sobre la liberalización del comercio, siendo lo más probable que éstas continúen alargándose en el tiempo, en la medida en que los gobiernos últimamente se dedican a aumentar las barreras comerciales de tipo no aduanero. No estamos cerca de un comercio global libre, pero puede que nos estemos moviendo hacia él, lo que constituye en la actualidad un hecho ideológico predominante. Sin embargo, ¿podría ser que ésta fuera simplemente una fase de liberalización más dentro de la oscilación histórica en torno al punto medio entre los polos del comercio libre y el proteccionismo? Dependerá de cómo se resuelvan definitivamente las demás tendencias abordadas en este artículo.

Por tanto, de momento y probablemente en el futuro más próximo, hemos de considerar que una economía rápidamente globalizada no sólo recibe su carácter global de las redes transnacionales de interacción. A ellas hay que sumar también una compleja mezcla de contenidos locales, nacionales, internacionales (estos últimos entendidos en términos de trilateralismo en el Norte) y contenidos genuinamente transnacionales. La mercancía *transnacional* no impera en el mundo.

Con el tiempo, algunas de estas estructuras nacionales e internacionales pueden entrar en declive. El dominio de la economía mundial ejercido por el Norte puede debilitarse a causa de la presión que suponen las ventajas comparativas. Aparte de aquéllas dedicadas a actividades de alta tecnología, muchas empresas productivas podrían emigrar hacia las zonas de bajo coste del Sur, generando así más globalización (sin reducir necesariamente las desigualdades). Hasta ahora la migración no ha funcionado con una lógica “transnacional” (¿lógica, quizá, de sendas aleatorias?) sino a partir de la combinación de cuatro principios ajenos a la misma: la posesión de recursos naturales útiles; la proximidad geográfica (países vecinos); la existencia de alianzas (países amigos); y la garantía de un Estado y una sociedad civil estables (países predecibles). Mientras que la presencia del primer elemento obedece al azar —de tal manera que, por ejemplo, el petróleo puede llegar a desarrollar países retrasados y aislados—, los tres restantes se encuentran de alguna manera interrelacionados. El desarrollo histórico de las grandes economías del Norte fue posible a través de establecimientos regionales más amplios que beneficiaron a los Estados vecinos y sus sociedades. Por consiguiente, la expansión se ha producido mayoritariamente más hacia países como Corea y México, vecinos amistosos que disponen de naciones y de Estados relativamente desarrollados, que hacia, digamos, la mayoría de los países africanos. No se da tampoco un crecimiento regional, de “enclave”, dentro de los Estados

(excepto donde las materias primas son determinantes o donde la expansión se produce más allá de la frontera y los gobiernos vecinos promueven “zonas de desarrollo económico”). El desarrollo tiende entonces a difundirse a través de los territorios nucleares de dichos Estados, contribuyendo al desarrollo del conjunto de las sociedades civiles adyacentes en el camino hacia su conversión en Estados-nación. Así, la expansión del Norte —y de la globalización— ha dependido y a su vez se ha visto reforzada por aquellos Estados-nación que se han beneficiado de ella. Este tipo de globalización fortalece las redes nacionales de interacción.

Como el capital financiero parece poseer un carácter más transnacional que el capital industrial, los entusiastas suelen hacer más énfasis en las constricciones que éste ejerce sobre el Estado-nación. Su gran movilidad y alta velocidad generan movimientos financieros que reducen los recursos fiscales de los Estados, violentando dos de los tres propósitos de la política fiscal de la posguerra, esto es, el control de los tipos de interés y de los tipos de cambio (viéndose menos afectada la imposición). Sin embargo, resulta difícil valorar el significado de lo anterior por dos razones. Primero, las cifras no ofrecen gran precisión con respecto a las relaciones de poder que se esconden detrás de este tipo de intercambios. Puesto que las monedas, las acciones, los valores de futuro, etc., pueden llegar a intercambiarse varias veces en un mismo día, el valor sobre el papel de los “flujos financieros” excede con creces al del comercio mundial, y además continúa creciendo. Las relaciones de poder no pueden simplemente obviarse al manejar dichos datos, pues lo que se está intercambiando son títulos de propiedad sobre materias primas, bienes manufacturados y (crecientemente) servicios, que en su mayor parte se encuentran localizados geográficamente y, en consecuencia, es probable que posean un apreciable grado de identificación nacional.

En segundo lugar, no está claro qué grado de eficacia tuvo la planificación macroeconómica típica del Norte europeo. *Parecía* eficaz mientras el crecimiento económico tenía lugar en términos masivos y los gobiernos podían disponer libremente del excedente. Muchos fueron modestamente intervencionistas (aunque los incentivos selectivos fueron generalmente más eficaces que los controles físicos). Pero desde entonces hemos conocido el colapso, no solamente de la economía keynesiana, sino de la teoría económica en general. Los economistas más o menos admiten que carecen de explicación para los grandes auges o las grandes caídas habidas a lo largo del siglo XX (o al menos de alguna explicación que no los haga depender de acontecimientos particulares como las guerras mundiales). La planificación macroeconómica fue una ideología general que englobaba algunos conceptos abstractos de los cuales se derivaban precariamente algunos instrumentos técnicos (incluyendo, como el más fundamental, la contabilidad nacional) y políticas públicas (las cuales, de hecho, dependen de las contingencias). La planificación macroeconómica responde todavía a una combinación tal de elementos, aunque el énfasis haya ido cambiando. Las pretensiones ideológicas y la capacidad de expansión a través del gasto han disminuido indudablemente, por lo que son de esperar políticas macroeconómicas nacionales/internacionales (por ejemplo, de carácter trilateral) más flexibles y fiscalmente más cautelosas: una proliferación de principios elaborados por el G7 y el GATT y acuerdos parciales de liberalización; una colaboración al estilo del MITI² y programas de incentivación más que de nacionalización o de inversiones estatales directas; un mayor protagonismo de los bancos centrales más que de los políticos; menos la pretensión de controlar a los mercados que la voluntad de transmitirles intenciones; y, sobre todo, el no incremento de los impuestos, disfrazando este hecho con grandilocuentes teorías económicas.

Las razones para esta dramática disminución del poder económico del Estado no son fáciles de interpretar. Al internacionalizarse la economía, los niveles reales de vida se han estancado y las desigualdades han aumentado (salvo en el caso del Este asiático). Si los gobiernos nacionales se encuentran crecientemente limitados para planificar su economía y satisfacer sus pretensiones de bienestar, puede deberse a las tendencias transnacionales, pero también a la recesión —transformaciones tales como la llamada “reestructuración” pueden ser una respuesta a ambos fenómenos—. Por ejemplo, las políticas de sustitución de importaciones aplicadas en Latinoamérica, asentadas sobre una expansión económica de carácter regional, fueron posibles debido a la Segunda Guerra Mundial. Esta expansión colapsó bajo el peso de una deuda externa acumulada en los años setenta por los créditos fáciles, lo que desembocó en una situación de estancamiento e inflación en los años ochenta. La llamada “reestructuración” se da ahora en grado extremo en gran parte de la región, implicando la virtual desaparición de la planificación macroeconómica nacional y el recorte de los Estados de Bienestar. Sin embargo, esto es menos el resultado de la transnacionalidad que del poder conferido al capital financiero y a sus principales instituciones a causa del peso de la deuda ya que, como sabemos, son los acreedores los que imponen las condiciones de devolución. Los acreedores forman una combinación usual: bancos de identidad nacional pero con actividades transnacionales; agencias internacionales predominantemente del Norte, como el Banco Mundial y el FMI; y, finalmente, el gobierno de EE UU, quien tiene el doble objetivo de proteger a los inversores americanos y de hacer de la región un lugar geopolítica y geoeconómicamente más amigable o, si se prefiere, más subordinado. En contraste, la “reestructuración” coreana puede considerarse una mera reorientación de políticas macroeconómicas más rigurosas puesto que, a pesar de contar con una deuda externa considerable, el crecimiento económico implica el que se pueda simultanear la devolución de la deuda con la atracción de potenciales capitales extranjeros.

De manera similar, la crisis fiscal que afecta por igual a la mayor parte de los Estados del Norte y del Sur podría deberse, más que al capitalismo transnacional, al efecto de una recesión. Mis anteriores trabajos (Mann, 1986, 1993) me dan confianza suficiente para postular que, al menos desde el siglo XIII, los ciudadanos sólo han aceptado pagar una mayor proporción de sus ingresos en impuestos en tiempos de guerra. Apenas sorprende su reticencia a pagar durante los pacíficos años setenta y más tarde (cuando sus salarios reales no crecían o incluso decrecían). Es la norma histórica, no un producto original de la “postmodernidad” o de la “globalización”. Los movimientos políticos asentados tradicionalmente sobre el Estado-nación, como la socialdemocracia, la democracia cristiana y los demócratas norteamericanos, han entrado en algo parecido a una crisis. Se han detenido y han iniciado una fase decadente (más en lo que se refiere a su habilidad para rechazar políticas radicales que en términos de atracción de votos). Nuevamente, no está del todo clara la razón. ¿Será el resultado de los nuevos poderes ejercidos por el capital transnacional (además de las euroinstituciones en el caso europeo) o más bien de la existencia de una ciudadanía que se niega a apoyar políticas “de imposición y gasto” en tanto y en cuanto los salarios reales se hallen estancados o en descenso? Probablemente son ciertas ambas hipótesis, pero hasta ahora desconozco una investigación que diferencie claramente entre ellas. Naturalmente, si no se reinicia la senda del crecimiento o si su carácter irregular continúa aumentando las desigualdades y agudizando el desempleo, algunos de sus efectos políticos que han llevado al debilitamiento del centro-izquierda pueden ser similares a los identificados por los entusiastas. La ciudadanía social parece haber alcanzado su punto álgido en el Norte y puede encontrarse ahora en un moderado declive secular.

Con todo, esta afirmación podría invertirse gracias a una multiplicidad de tendencias futuras tales como la recuperación económica, una demografía cambiante (por ejemplo, una población en proceso de envejecimiento o más educada reduciría el desempleo y con él la desigualdad) o a determinados reveses políticos.

Las economías nacionales difieren también considerablemente en lo que respecta a su prosperidad, su cohesión y su potencialidad. Consideremos en primer lugar las tres regiones principales del Norte. El Norte de América se encuentra dominado por una superpotencia, los EE UU, que poseen un particular Estado caracterizado por una maquinaria bélica única y por un sistema de seguridad social (más bien reducido). La mayoría de las restantes actividades del gobierno, que en gran parte de los países del Norte son responsabilidad del Estado central (la justicia, la educación y la mayor parte de los programas de bienestar), son en este caso responsabilidad de cincuenta Estados “separados” o de los gobiernos locales. Tres actividades principales se encuentran íntimamente ligadas al gobierno federal: la agricultura, el complejo militar-industrial y la sanidad, pudiendo decirse de ellas que están, de algún modo, planificadas (aunque de forma particular). Es probable que continúen estándolo, a pesar de que las intenciones actuales sean las de recortar en una cuarta parte el aparato militar a lo largo de las dos próximas décadas. Otras actividades tienen una relación cercana con los gobiernos “estatales” y locales. Ejemplo de ello serían aquellas ligadas a la gestión de la propiedad y a la construcción. La legislación federal ha sido tradicionalmente dura en el ámbito de las relaciones laborales y respecto a los monopolios, restringiendo, sobre todo, el crecimiento de sindicatos y bancos estadounidenses. Pero ha habido poca planificación macroeconómica en los niveles gubernamentales. La principal agencia “planificadora” (sobre los tipos de interés) es la Reserva Federal, que funciona en gran medida con independencia respecto del gobierno. No existe una política industrial americana seria; dicha iniciativa se dejó a los centros de poder de la economía estadounidense de posguerra, esto es, a las grandes corporaciones. Gran parte de lo anterior se debe a la radical separación de poderes establecida por la constitución estadounidense. Es difícil llevar a cabo una política económica coordinada entre un Presidente y su gabinete, dos cámaras legislativas, una Corte Suprema y cincuenta “estados” (que también se encuentran fragmentados por el mismo principio de separación de poderes), máxime cuando dichos órganos se distribuyen entre partidos políticos diferentes. Consecuentemente, es difícil percibir el debilitamiento de los poderes gubernamentales estadounidenses, puesto que nunca han sido ejercidos con gran actividad. Como es natural, la recesión impide ahora que lo sean. Con los niveles de vida familiar estancados, ninguna institución gubernamental puede aumentar los impuestos para invertir dinero en políticas públicas del tipo que sean. Por otro lado, también puede decirse en otros aspectos determinados que el Estado-nación norteamericano se encuentra en retroceso. Organizaciones tan dispares como bancos, canales de televisión y periódicos se están integrando a nivel nacional. Por otro lado, la reciente absorción de un número espectacular de inmigrantes (la inmigración ha retrocedido a los niveles previos a 1914) por parte del sistema educativo y del mercado de trabajo indica una formidable solidaridad nacional.

Es evidente que los EE UU se han visto influidos por las transformaciones del capitalismo. La presión competitiva procedente de las otras dos geoeconomías del Norte ha sido especialmente visible en la creación del NAFTA, una zona de libre comercio que abarca a los Estados Unidos, Canadá y México, con visos de extenderse a otras economías estables de América Central y del Sur. A pesar de que las economías de Canadá y Estados Unidos se encontraban par-

cialmente integradas y en una etapa similar de desarrollo, la combinación de un México “sureño” y unos Estados Unidos “norteños”, ha llevado a algunos a considerar el NAFTA como un microcosmos de la nueva economía global. De hecho, México representa los “principios de expansión ordenada” a los que me he referido más arriba. Se trata de un Estado vecino, amistoso y muy estable: ha estado gobernado durante setenta años por un partido único, moderadamente coercitivo, pero con capacidad para dar una respuesta institucional a las presiones. Ofrece unas infraestructuras relativamente buenas y una fuerza de trabajo adecuadamente sana e instruida, y una nación no envuelta en ningún conflicto civil de carácter general³.

La hegemonía de los Estados Unidos en el continente convierte a la NAFTA en un organismo único, muy diferente a la Unión Europea. Canadá es una pequeña economía clientelar y desarrollada, con un Estado débil que podría llegar a desintegrarse en breve plazo. México es mucho más pobre, y en los últimos tiempos sufre más intensamente el problema de la deuda y la inestabilidad política. Sin embargo los propios Estados Unidos se tambalean, asaltados por las dudas en torno al libre comercio y la inmigración latina, y su fragmentación política hace difícil la toma de decisiones coordinada. En consecuencia, el NAFTA engloba tres procesos de poder distintos: se trata de una especie de “economía mini-global” dominada geopolíticamente por un Estado-nación con unas políticas y una economía particularmente fragmentadas. La combinación de estos tres elementos es única en el mundo pero, tal y como venimos comprobando, el entrelazamiento de la transformación transnacional del capitalismo con las instituciones políticas y geopolíticas resulta bastante normal.

A pesar de que Japón no es una superpotencia militar, el Este asiático se encuentra también dominado por un solo Estado-nación. La política económica japonesa difiere tanto de la norteamericana como de la europea, disponiendo de un mayor grado de coordinación entre el Estado y las empresas capitalistas (y, todavía con mayor dependencia, con los sindicatos). Wade (1990) lo llama “gobernar al mercado”; para Weiss y Hobson (1995) sería una “gobernanación interdependiente”. Dicha coordinación nacional ha sido adaptada de forma distinta en las pequeñas economías del Este asiático, y ha conllevado la adopción de políticas industriales activas centradas en tasas impositivas selectivas o subsidios condicionados para sectores clave o de exportación; igualmente la absorción o la asunción por parte del Estado de los riesgos de la innovación y la coordinación gubernamental de la colaboración interempresarial para la mejora tecnológica (Weiss, 1995). Estos países disfrutaban también de estabilidad política y de una sociedad civil (“nacional”) estable, instruida y ampliamente honrada. Además, han experimentado un crecimiento espectacular que, aunque se halle estancado en el caso de Japón, es una realidad en el resto de los países del Este asiático.

Estos gobiernos del Este asiático poseen una boyante base fiscal y el crecimiento necesario para mantener la deuda, además de que sus países son atractivos para la inversión extranjera. Pueden subir los impuestos para expandir el bienestar y pueden negociar con intereses extranjeros desde una posición fuerte; tienen una distribución de la renta relativamente igualitaria y proporcionan servicios públicos extensivos como educación y vivienda. Sin embargo, protegen sus industrias locales de formas diferentes. Mientras que Corea y Malasia tienen sus propias industrias automovilísticas amparadas por mercados proteccionistas, Tailandia representa una opción distinta. Las fábricas de automóviles japonesas ya están implantadas allí, y las grandes corporaciones americanas están negociando la implantación en el país de sus fábricas. El

gobierno tailandés parece negociar desde una posición de fuerza. No ofrece incentivos fiscales y exige una mayor vinculación de la empresa con el lugar donde se ubica. Las Filipinas ofrecen un mercado nacional mucho mayor, gran número de concesiones fiscales y pocas restricciones. Sin embargo, los fabricantes de automóviles prefieren a Tailandia. ¿Por qué? Declaran que se debe a que el gobierno tailandés es más honrado y más estable. Los contables estadounidenses y japoneses pueden calcular las pérdidas y los beneficios futuros en este país con mayor precisión (*USA Today*, 5 de marzo de 1966). Presumiblemente, todos esos elementos diferenciales deseables no proceden sólo de las características del gobierno. La sociedad tailandesa probablemente posee un mayor grado de educación, disciplina y honradez. *Todas éstas* son características de una red nacional de interacciones, esto es, del Estado-nación. En el Este asiático se pueden encontrar las transformaciones del capitalismo y los Estados-nación combinados de diferentes formas.

Europa es la única de esas tres regiones que ha experimentado una transformación política significativa⁴. Ésta ha reducido lo que podríamos llamar la autonomía “particular” de sus Estados miembros. Éstos ya no pueden ejercer las funciones que les son propias en muchos ámbitos —desde el etiquetado de los productos a la tortura de presuntos terroristas—. A largo plazo, esto puede desembocar en importantes reformas constitucionales. La creciente presión de los *lobbies* sobre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas (que ahora deben representar un número mayor de intereses y con mayor eficacia que en el pasado), combinada con las políticas regionales de la Unión Europea (que ofrecen gran cantidad de recursos financieros), parecen producir una mayor uniformidad en la distribución del poder gubernamental entre el ámbito central y el local. También están convergiendo los derechos constitucionales de los ciudadanos y de las minorías. En su relación con Bruselas, los Estados convergen y pierden poder al tiempo.

El ímpetu inicial de todo lo reseñado ha sido principalmente de tipo geopolítico y militar: para prevenir una tercera guerra devastadora en el continente, y más específicamente, para atraer a Alemania hacia una concertación pacífica de Estados-nación. Los Estados Unidos tenían sus propias razones, principalmente geopolíticas, para impulsar este proceso. Así, los “Seis” y los “Nueve” se fueron vinculando progresivamente antes de que muchas de las transformaciones del capitalismo se hubieran producido. Sin embargo, debido a que los mecanismos de unión elegidos eran fundamentalmente económicos, se vieron intensificados por dichas transformaciones. De ahí que la economía de Europa haya conocido una amplia transnacionalización.

Aún así, la Unión Europea sigue siendo una asociación entre Estados-nación, una red internacional de interacción. El motor de su crecimiento ha sido siempre una serie de acuerdos específicos entre Francia y Alemania, con el apoyo de sus Estados cliente del Benelux. Alemania y Francia, al igual que los otros Estados, han perdido buena parte de su autonomía particular, si bien siguen llevando en alianza la voz cantante en las cuestiones de mayor relevancia. Si se pregunta a los alemanes qué soberanía económica han perdido, si se pregunta a los franceses qué soberanía política han perdido, encontraremos que les cuesta un gran esfuerzo responder. Los países menores y más débiles económicamente parecen haber perdido más, pero su soberanía sobre los asuntos de mayor relevancia era aún más limitada en el pasado. Gran Bretaña aparenta ser la gran perdedora por su histórica independencia geopolítica respecto del resto de Europa. Ellos votan y adquieren responsabilidades basándose en una combinación de capacidad demo-

gráfica y capacidad económica. “Ellos” son los Estados y economías nacionales, representados por hombres (y mujeres) de Estado, tecnócratas nacionales y líderes empresariales. Esto quiere decir que no se trata de geopolítica “dura” tradicional, puesto que la agenda es principalmente de carácter económico y los participantes perciben la guerra entre ellos como algo impensable. Se trata de geopolítica “blanda” estructurada mediante redes de interacción internacionales (además de las nacionales que aún subsisten) mucho más densas.

De esta manera, Europa ha experimentado una transformación política y económica, declinando la autonomía particular y la soberanía de sus Estados-nación. A pesar de que los mecanismos para la negociación de dichas transferencias de poder hayan sido fundamentalmente geopolíticos (complementados por el entusiasmo de los federalistas pan-europeos), se encuentran institucionalizados a través de normas, instituciones y prácticas que se han vuelto abiertamente transnacionales, transformando las expectativas sociales del conjunto de Europa. Ahora bien, todos estos aspectos conviven con un conjunto de redes internacionales considerablemente más densas, aunque también más “blandas”. Dado que la densidad de ambos fenómenos no conoce precedente histórico —ni la Liga de Delos ni la Hanseática ni confederación alguna penetró con un carácter tan marcadamente transnacional o internacional en la vida social— carecemos del término político para su descripción. Parece que finalmente el legado político del lenguaje griego se halla superado. Quizá el mejor término es precisamente el de “Euro”. Si así fuera, es probable que no se trate del futuro del mundo.

Dada su diversidad, sería erróneo generalizar sobre el “Sur”. Parte de él podría seguir al Este asiático en su avance hacia el Norte. Una penetración transnacional genuina podría integrar porciones de territorio de aquí, de allá y de cualquier lugar siguiendo “sendas aleatorias” prácticamente al margen de las fronteras estatales. Sin embargo, esto parece hartamente improbable, dado que la estabilidad de los gobiernos, el orden social y los sistemas educativos y sanitarios parecen todavía no alcanzar los mínimos requisitos que exigen las inversiones extranjeras sustanciales y los principios de desarrollo económico, e igualmente, debido a que las alianzas geopolíticas conservan, aunque en menor medida, su relevancia (a no ser que algún tipo de tensión mundial reemplace a la antigua guerra fría). Todo esto requiere una ordenación de la sociedad coordinada a nivel nacional o estatal. ¿Qué otro tipo de institución puede proporcionar dicha ordenación? Si Chile está consiguiendo penetrar en el Norte es porque su Estado y su sociedad civil, ya de por sí relativamente estables, se vieron fortalecidos por un firme antiizquierdismo, por un orden impuesto por el Estado y por una economía neoliberal igualmente impuesta por el Estado —elementos muy atractivos para las inversiones extranjeras, especialmente para las estadounidenses—. Si los países árabes ricos también lo consiguen será a causa del petróleo, aunque también por tratarse de países que poseen poderosos Estados. China e India —que constituyen un tercio de la población mundial— ofrecen diferentes combinaciones de cuantiosos recursos económicos, sociedades civiles (esto es, “nacionales”) fuertes y una regulación estatal ambiciosa. ¿Se verá en dichos países reducido o reforzado el sentimiento nacional de ciudadanía por el éxito económico? Seguramente se verá reforzado.

En el polo opuesto, los Estados africanos, inundados de problemas, parecen fragmentarse por razones de naturaleza más premoderna que postmoderna. Su reivindicación de la modernidad, incluyendo la constitución de Estados-nación, se ha quedado en papel mojado. Al capitalismo internacional le gustaría darles un empujón, desde luego no fragmentarlos, pero care-

ce del suficiente poder local o del suficiente interés para hacerlo. En otras palabras, existen zonas más atractivas que poseen sociedades civiles fuertes y Estados vigorosos.

De esta manera, la cuestión vital para el Estado-nación en todo el mundo es el grado de desarrollo de la economía estrechamente considerada, pero también de dos de sus condiciones previas: el alcance de la condición “civil” del país y la capacidad del Estado en cuanto a las infraestructuras. El desarrollo conjunto de estos tres requisitos generó un tipo de Estado-nación en la zona noroccidental y supuso su extensión hacia el conjunto del Norte. Si el desarrollo mundial se detiene, lo hará también la extensión del Estado-nación. De hecho, es posible que algunos Estados-nación “de papel” puedan colapsar. Si, por el contrario, el desarrollo es factible, éste se producirá en aquellos países que más se asemejen al Estado-nación, lo que a su vez relanzará esta forma de organización de la sociedad.

Pero si suponemos: que la economía tiende crecientemente hacia una globalidad transnacional; que se consigue implantar un verdadero comercio libre a través de la UE, el NAFTA, los países ACP y otras asociaciones comerciales amparadas bajo el flexible paraguas del GATT; que las multinacionales se vuelven más cosmopolitas; que el desarrollo del Sur se hace más difuso, menos centrado en el Estado-nación, ¿llevaría todo ello a una única economía transnacional/global en la cual las mercancías y el mercado único imperarían de manera universal?

La respuesta es, al tiempo, sí y no. Todos los bienes y servicios tendrían entonces un precio de mercado único y las empresas capitalistas podrían organizar su financiación, su producción e intercambio. El “consumismo”, dicen algunos entusiastas, es ya en la actualidad predominante; las prácticas contables de gestión empresarial se difunden a través de instituciones anteriormente aisladas como son los servicios públicos o las universidades; y los atletas venden sus habilidades al mejor postor en mercados libres y relativamente nuevos. Esta penetración mercantil podría ampliarse.

Pero incluso así, las normas que regirían en ese tipo de mercados podrían conservar determinadas peculiaridades, siendo algunas producto de las redes de interacción nacionales e internacionales. A pesar de que el surtido de bienes que se compran y venden actualmente es mayor, gran parte de los más importantes no se venden como mercancías en los mercados libres. Ninguna de las tres grandes actividades de la economía estadounidense —defensa, sanidad y (probablemente) el tráfico de drogas ilegales— se basa exclusivamente en la producción de mercancías, aunque todas engloban redes transnacionales relevantes. En materia de defensa, el gobierno tiene el monopolio del consumo de sistemas armamentísticos de alta tecnología y decide qué otros Estados (sólo los amigos) reciben la autorización para ser también consumidores; no se da una excesiva competencia en la oferta (en ocasiones sólo hay un fabricante “oferente” y a veces el beneficio se calcula como un suplemento que se le añade al precio de coste). El armamento aporta más un valor de “uso” que de “cambio” —los EE UU deben poseer armamento, casi al margen del coste, con lo que la empresa puede producirlo sin apenas riesgo de mercado—. La industria sanitaria cuenta con un mercado algo más competitivo, aunque posee una peculiar estructura en varios niveles de carácter considerablemente burocrático (de compañías de seguros, servicios de salud, etc.), que se diferencian en la forma de organizarse de acuerdo con la capacidad de pago del cliente. Y, nuevamente, para aquellos clientes que pueden pagarlo, el producto posee más un valor de uso que de cambio. Se aspi-

ra a la protección de la salud (entendida en términos de poder y de actividades médicas convencionales) a prácticamente cualquier precio. Naturalmente, ambas actividades implican para la realización de las inversiones pertinentes a grandes multinacionales y a sus correspondientes redes de financiación. Ocurre, sin embargo, que ambas se hallan también canalizadas a través de organizaciones que se articulan en el ámbito nacional y (en el caso del material defensivo) en el internacional. En el caso de la tercera actividad mencionada, las drogas ilegales, su distribución a los consumidores se asemeja al intercambio de mercancías. Ahora bien, está estructurada en torno a una intersección entre la ley y el control policial de las fronteras, con una organización marcadamente criminal basada en el secretismo y la violencia. La adicción genera, por otro lado, consumidores para los cuales el producto posee preferentemente un valor de uso, y para conseguirlo se está dispuesto a cualquier cosa (incluso el crimen). De esta forma, la mercancía no necesariamente impera, incluso en una sociedad de evidente apariencia capitalista. La economía engloba una multiplicidad de prácticas y valores sociales que generan sus propios “obstáculos” a la regla del intercambio de mercancías.

En suma, aunque la economía capitalista es en la actualidad significativamente global, su globalidad resulta “impura” al ser una combinación de elementos tanto transnacionales como inter-nacionales. La potencial universalidad del capitalismo se ve dificultada por los particularismos de cada Estado-nación; además de por los particularismos de los hábitos sociales humanos en general.

Límites medioambientales, nuevos movimientos sociales y nueva sociedad transnacional

Con el crecimiento demográfico, la erosión del suelo y de la vegetación, la escasez de agua, la contaminación atmosférica y el cambio climático nos topamos con un segundo tipo de globalidad —agravado por la amenaza que suponen los armamentos biológicos, químicos y nucleares, a los que nos referiremos más tarde—. Desde luego que vivimos en la “sociedad del riesgo” planteada por Beck (aunque no sea la única sociedad que habitamos) y lo hemos estado haciendo durante toda la segunda mitad del siglo XX. La “solución” tradicional para algunas de estas cuestiones, consistente en permitir que el Sur o los pobres se mueran de hambre, puede aguantar. Sin embargo, con respecto a otras de las cuestiones, es el conjunto de la humanidad el que se enfrenta a graves riesgos. Dichos riesgos no son idénticos a los riesgos producidos por el capitalismo, aunque ambos tipos se encuentran estrechamente entrelazados (ya que el capitalismo constituye la forma de producción económica predominante). El “dominio” y la “explotación” de la naturaleza, y el increíble aumento de la potencialidad humana para continuar por esta senda en el conjunto del planeta, son atribuibles a la industrialización y a otros modos de producción desarrollados en los tiempos modernos. El socialismo de Estado (y también el fascismo) fue incluso más destructivo con el medio ambiente, mientras que la pequeña producción de mercancías de los pequeños campesinos se ha visto forzada a incurrir en un gran número de prácticas destructivas. Los Estados-nación, los organismos científicos y (hasta hace unos años) prácticamente todas las modernas instituciones contribuyeron en parte al deterioro medioambiental. El ascendente crecimiento demográfico tiene también otros orígenes distintos al capitalismo, por ejemplo los hábitos militares, religiosos y patriarcales. Para afrontar estos riesgos, debe hallarse la respuesta más allá tanto del Estado-nación como del capitalismo.

Las respuestas actuales a los problemas medioambientales parecen tener una doble condición. En primer lugar, estarían las organizaciones que se encuentran ya en acción, abanderando diversas modalidades de la máxima ecológica por excelencia: “piensa globalmente, actúa localmente”. Se trata principalmente de grupos de presión y ONGs mixtos locales-transnacionales, algunos de ellos grupos de presión formales (como Greenpeace), y otros gestionados por redes profesionales y científicas (de geólogos, ornitólogos, demógrafos, etc.). Son más “modernas” que “postmodernas”, en la medida en que rechazan la explotación científico-material de la naturaleza basándose en razones científicas y socio-científicas. A pesar de que sus élites tienen su origen en el Norte, se han extendido progresivamente por el planeta, entre las élites muy instruidas del Sur y entre una multitud de grupos bastante particulares que se encuentran amenazados por problemas materiales reales. Dichas redes utilizan los más modernos medios de comunicación a nivel global. A través de ellos consiguen ocasionalmente poner fuera de juego tanto a los gobiernos nacionales como al capital internacional —como ocurrió en el caso de los consumidores europeos movilizados para boicotear a Shell, humillando al gobierno británico y forzando la retirada de la plataforma petrolífera Brent Spar en 1995—. Es de esperar que se produzcan más acciones de este tipo.

¿Es ésta la “sociedad civil global”? Su estructura no es del todo nueva: a principios del siglo XX, los socialistas (y en menor medida los anarquistas, los pacifistas y los fascistas) también fueron capaces de generar unas redes extensas de carácter transnacional que cubrían gran parte del globo, usando para ello de manera similar a la actual tecnología avanzada (prensa escrita, traducciones simultáneas, dictáfonos, etc.: consideremos el notable estudio que tenía Trotski en Ciudad de México). Los socialistas lanzaron así una oleada de revoluciones, algunas exitosas, la mayoría fracasadas. Muchos de los que proponen la noción de una nueva sociedad civil —los más idealistas entre ellos— esperan que sus dimensiones eliminen este tipo de analogías históricas.

En segundo lugar, se está produciendo en cualquier caso un aumento en el despliegue de las instituciones intergubernamentales: instituciones macroregionales y continentales, conferencias de las Naciones Unidas, etc. Sus participantes más relevantes, esto es, los que pueden ejecutar decisiones políticas coordinadas, son representantes de los Estados-nación. También la geopolítica “blanda” se está intensificando en este ámbito. Los restantes delegados de importancia son los “expertos” mencionados anteriormente, quienes llevan una doble vida. Aunque estén sustentados por las asociaciones profesionales transnacionales, han de adoptar la perspectiva del Estado-nación para persuadir a los gobiernos de que lo que concierne a la globalidad es de hecho de interés nacional. Algunos consiguen realmente llamar la atención en este sentido. Un grupo de ornitólogos estadounidenses logró convencer al Departamento de Estado para que añadiera a sus programas de ayuda a Belice una partida destinada a la protección de un pájaro poco común, del que ni siquiera los responsables del programa en Belice habían oído hablar anteriormente. Quizá sean más significativas las presiones ejercidas por las feministas implicadas en las agencias de desarrollo para que los dictadores reaccionarios del Sur destinen mayores recursos a la educación de las mujeres como medida para reducir la natalidad (uno de los objetivos principales de casi todos los gobiernos meridionales).

Así, los problemas medioambientales estimulan la existencia de redes duales de interacción, por un lado una sociedad civil potencialmente local/transnacional, por otro, una red interna-

cional que siga las pautas de una geopolítica “blanda”. La primera puede llegar a trascender al Estado-nación; la segunda, llegar a coordinar a los Estados más estrechamente, quizá en unos términos más consensuales que no resultan incompatibles con la extensión gradual de una sociedad civil. Nuevamente nos encontramos ante un proceso de carácter mixto.

Éste es también el caso de algunos “nuevos movimientos sociales”. Se suele afirmar que aquellos que están comprometidos con las “nuevas políticas” de identidad —de género, sexualidad, estilo de vida, cohorte de edad, religión y etnicidad— debilitan las identidades nacionales (y las identidades de clase reguladas a nivel nacional), reemplazando o complementándolas con fuentes de identificación local-transnacional. Las políticas étnicas son demasiado cambiantes para ser tratadas en unos pocos párrafos (he reflexionado sobre ellas con mayor detenimiento en otros trabajos), así que me limitaré a una simple afirmación: las políticas étnicas puede que estén fragmentando a los Estados existentes, pero —dado el fracaso de los Estados alternativos multinacionales y socialistas— sencillamente los fragmentan en más Estados-nación, sólo que de naturaleza supuestamente más auténtica. Sin embargo, en el caso de otros movimientos sociales basados en políticas de identidad, me gustaría demostrar que en último término vienen a reforzar a los Estados-nación existentes.

He sostenido anteriormente que los “Estados-nación moderados” comenzaron manteniéndose al margen de aquellos ámbitos de la vida social considerados “privados”. El hogar era un lugar especialmente sagrado, y los Estados se mantuvieron ajenos a la vida familiar de la población, salvo en el caso de los más pobres. Los Estados seculares carecían en general de postulados morales propios, por lo que acabaron heredándolos de la religión. Su legislación podía prohibir firmemente ciertas formas de conducta personal, si bien los gobiernos terminaron por confiar más en la internalización de la moralidad por parte de la ciudadanía que en la coerción. Así, cuando los ciudadanos no deseaban cumplir con lo establecido, se evadían hacia lo privado, careciendo normalmente los Estados de infraestructuras de coerción eficaces para evitarlo. Lo que constituyen excepciones en apariencia —las prohibiciones al trabajo infantil y femenino son los principales ejemplos de nueva legislación coercitiva en el siglo XIX— no fueron sino el resultado de la convicción de que se estaba violando el hogar patriarcal y la conducta sexual cristiana.

El siglo XX cambió esto a través de los nuevos movimientos políticos y de la penetración del Estado de Bienestar en el ámbito privado. A los Estados se les demanda actualmente que incentiven y legislen sobre una conducta moral en esferas que hasta ahora habían pertenecido a lo privado. Ya no se pueden contaminar los lugares públicos fumando; los perros no pueden defecar en cualquier lado; tampoco el marido puede pegar a la esposa o a sus hijos; y, si se decide abandonarlos, hay que garantizarles una pensión mínima para su bienestar. Gran parte de la nueva legislación se encuentra paradójicamente enmarcada no dentro de un espíritu restrictivo, sino de extensión de las libertades personales. Los homosexuales pueden practicar su estilo de vida abiertamente; las mujeres pueden abortar tras embarazos no deseados. Sin embargo, esto no desemboca en una ausencia de regulación estatal típicamente neoliberal, que sólo sería posible de existir un consenso final sobre qué se entiende por público y qué por privado. En su lugar, lo que se da es un debate político muy polémico y una gran producción legislativa. ¿Debe permitirse a los homosexuales el matrimonio, que adopten niños, se alisten en el ejército, o que sean monitores de grupos de *scouts*? ¿En qué plazos, por qué razones,

de qué manera y en qué tipo de clínicas pueden abortar las mujeres? ¿Tiene algo que decir al respecto el presunto padre? Necesitamos de leyes para dar respuesta a todas estas cuestiones y a los complejos derechos sociales que implican. De ahí que se organicen grupos de presión comprometidos y que aparezcan “conflictos culturales”. El caso estadounidense es extremo, ya que encontramos parcialmente secuestrados a sus dos principales partidos políticos por parte de dichos “nuevos movimientos sociales”. En todo caso, la mayor parte de los países del mundo se encuentran actualmente politizados por este tipo de cuestiones morales.

Estas guerras culturales comprenden redes de interacción transnacionales y redes globales. Las feministas, los homosexuales, los fundamentalistas religiosos, etc. utilizan las redes globales de comunicación emergentes y también a las ONGs, pero también concentran sus acciones en la ONU y en sus respectivos Estados. De cualquier forma, la mayor parte de los contendientes exige de sus Estados-nación una *mayor* regulación a través de sus instituciones de bienestar: para restringir o liberalizar el aborto, el embarazo prematrimonial y las familias monoparentales; para aclarar los malos tratos de la infancia, el abuso de menores y la violación, así como las pruebas necesarias para perseguirlos; para garantizar o restringir los derechos de aquellos que tienen preferencias sexuales o estilos de vida heterodoxos. Ya que la autoridad en la regulación social continúa residiendo fundamentalmente en el Estado-nación, el surgimiento de estas nuevas identidades podría revitalizar en último término sus políticas y ampliar su alcance. Los nuevos movimientos sociales se quejan de estar preteridos por culpa de las políticas de clase. Puede ser cierto que las políticas de clase entren en decadencia, pero no las políticas nacionales en general.

El postmilitarismo y el nuevo orden mundial

Tal y como defiende Martin Shaw, es en el ámbito de la geopolítica “dura” donde los Estados-nación del Norte han experimentado su transformación más radical, ya que allí ha sido donde se han aprendido las lecciones más amargas. Con las dos grandes guerras del Norte (más comúnmente denominadas guerras mundiales) perdieron entre 70 y 80 millones de vidas, consecuencia directa del sistema de Estados-nación⁵. A través de esas guerras introdujeron armas con un poder tan devastador que no han podido volver a ser usadas para ningún propósito de “geopolítica dura”. Los Estados del Norte muestran actualmente menos voluntad para comprometerse en guerras totales que en ningún momento histórico anterior. Lo que fue la espina dorsal del Estado-nación se ha vuelto gelatina.

Sin embargo, vuelve a haber diferencias entre nuestras tres regiones. Nadie es más reticente al militarismo que los europeos, culpables de ambas guerras, que confían ahora su defensa desde los últimos cincuenta años a los EE UU y desconocen actualmente cualquier tipo de amenaza seria a su seguridad. A pesar de que la UE posee dos potencias nucleares, una brigada franco-alemana y una curiosa Unión [Defensiva] Europea Occidental, es de notar que todo ello resulta menos significativo que la ausencia sin precedentes de cualquier tipo de “geopolítica dura” sería en su seno. Los alemanes son los más rígidos de todos en su antimilitarismo. La determinación de romper con la aterradora configuración de la historia europea constituye probablemente la transformación moderna más causalmente determinante de todas, y la que resulta más usurpadora de las tradicionales soberanías nacionales. Pero convertir la historia euro-

pea en el modelo generalizado aplicable al resto del mundo sería un acto de etnocentrismo extremo. Para hacerlo, se requeriría más que una simple reestructuración del capitalismo, reforzada por un “vuelco cultural”. La analogía requeriría futuras guerras que mataran a millones de personas en otras regiones del mundo antes de que ellos también gritaran “basta”.

Incluso la mayor parte de los japoneses pueden haber gritado “basta”, mostrando en la actualidad un gran rechazo hacia el militarismo. Si bien determinados políticos japoneses son más atrevidos que sus colegas alemanes a la hora de expresar su nacionalismo, carecen de relevancia. Con todo, el Este asiático constituye una región potencialmente insegura. Los Estados Unidos vuelven a ser excepción. Sufrieron poco las dos grandes guerras norteamericanas — por el contrario, su economía se vio ampliamente beneficiada—. Se trata de una superpotencia militar que sigue disponiendo de unas fuerzas armadas de 1.200.000 efectivos y que continúa modernizando su material bélico básico. Los EE UU mantienen su papel de policía mundial, un papel que los gobiernos europeos y japoneses esperan con vivo interés que continúe y que también están dispuestos a financiar. Sin embargo, incluso en los EE UU los recortes en defensa han sido considerables y resulta dudoso que el electorado estadounidense tenga el estómago suficiente como para involucrarse en un proceso bélico en el que se perdieran muchas vidas estadounidenses. En definitiva, las regiones del Norte dominan el mundo sin necesidad de guerras.

En cualquier caso el mundo continúa estando plagado de conflictos, ofreciendo un espacioso lugar para la “geopolítica dura”. Consideremos simplemente los siguientes fenómenos: el creciente separatismo étnico; el conflicto potencialmente nuclear entre Estados como la India y Pakistán o las dos Chinas; el inconmensurable papel geopolítico de una China con poder real; la inestabilidad de Rusia y de algunas potencias menores bien armadas; la importancia de los regímenes militares en el conjunto del planeta; la más que probable proliferación de armas nucleares; y la difusión ampliamente descontrolada de armas químicas y biológicas a través del mundo. ¿Quién sabe en estos momentos qué tensiones ecológicas producto de la escasez de agua, de la explotación de un hábitat nacional por parte de capitales extranjeros, etc. nos aguardan a la vuelta de la esquina? No parece probable que ni el militarismo ni la guerra vayan a desaparecer. Todas estas amenazas constituyen serios obstáculos a la difusión de redes globales transnacionales y universales.

Resulta concebible que estas mismas amenazas pudieran ser frenadas por un orden geopolítico global, aunque éste estuviera parcialmente segmentado. En un futuro cercano, este orden debería centrarse en los EE UU, flanqueado quizá por una mayor coordinación con los Estados más grandes del Norte y con las Naciones Unidas. Shaw considera esta combinación como generadora de un orden global emergente, aunque reconoce que no se trata de un verdadero “Estado” y que conserva un carácter dual, dividido entre lo que él llama componentes “occidentales” y componentes “mundiales”. Actualmente parece una tríada, ya que el núcleo no es tanto occidental como estadounidense, lo que añadiría un mayor grado de desconfianza. El electorado estadounidense podría no desear facilitar los “mercenarios” para la policía del mundo. Podría asumir este papel respecto a sus vecinos, a unos cuantos lugares estratégicos y a unos determinados recursos vitales como el petróleo, pero no respecto a la mayor parte del mundo o a sus rivales más poderosos. El camino hacia un orden transnacional o geopolítico para todo el mundo parece largo.

Pero incluso los más belicosos escenarios mencionados no llegarían nunca a equipararse con el horrendo pasado del Estado-nación. La geopolítica “dura”, esto es, las terribles guerras, fueron las artífices de su nacimiento y siguieron constituyendo la mitad de su realidad hasta hace poco tiempo. La geopolítica dura se encuentra ahora en relativa decadencia en el Norte pero no ocurre lo mismo en otros lugares. A pesar de que los peligros representados por los armamentos de guerra son mayores, han reducido la capacidad de movilización de los Estados. Ahora bien, si los Estados han perdido parte de su núcleo tradicional, ¿implica esto que estén en un declive generalizado? La afirmación resulta más plausible para Europa y menos para grandes regiones del Sur. Hemos visto cómo la geopolítica “blanda” podría estar creciendo para complementar a su versión más dura, reforzándose por las nuevas movilizaciones de carácter nacional descritas más arriba.

Conclusión

En este artículo se han analizado cuatro supuestas “amenazas” al Estado-nación contemporáneo: las transformaciones del capitalismo, los límites medioambientales, las políticas de identidad y el posmilitarismo. Debemos cuidarnos de los globalistas y transnacionalistas más entusiastas. Con escaso sentido histórico exageran la fortaleza de los Estados-nación en el pasado; con poco sentido de la diversidad global, exageran su actual decadencia; y, finalmente, con poco sentido de su pluralidad, colocan fuera de juego a las relaciones internacionales. Dentro de las cuatro esferas de “amenaza” debemos distinguir: (a) el diferente impacto que tienen sobre los diferentes tipos de Estado en las también diferentes regiones del mundo; (b) las tendencias que debilitan a los Estados-nación “y” aquellas que los fortalecen; (c) las tendencias que desplazan la regulación nacional hacia redes internacionales y transnacionales; (d) las tendencias que fortalecen simultáneamente a los Estados-nación “y” a la transnacionalidad.

Me he arriesgado a realizar algunas generalizaciones. Las transformaciones del capitalismo ciertamente parecen estar debilitando a los Estados-nación del Norte, mientras que el éxito en el desarrollo económico fortalecería a los Estados-nación en el resto del mundo. El declive del militarismo y de la “geopolítica dura” en el Norte está debilitando al núcleo tradicional del Estado-nación. Sin embargo, las tres primeras supuestas “amenazas” deberían actualmente intensificar y hacer más densas las redes internacionales de la “geopolítica blanda”. Y las políticas de identidad podrían (contrariamente a lo que se suele afirmar) reforzar a los Estados-nación. Dichas tendencias son, en cualquier caso, demasiado diversas y contradictorias, y el futuro demasiado tenebroso como para permitirnos sostener simplemente que el Estado-nación y el sistema de Estados-nación se estén viendo bien reforzados “o” bien debilitados. Parece más bien que (a pesar de algunos postmodernos) a medida que el mundo se integra más y más, son las redes de interacción *local* las que continúan declinando, aunque la fragmentación actual de algunos Estados existentes en Estados más pequeños definidos étnicamente constituiría algo así como una tendencia contrapuesta, esto es, una reducción del Estado-nación a un nivel más local.

No cabe duda de que las redes de interacción globales se están reforzando, aunque están trenzadas principalmente por tres elementos. En primer lugar, parte de su fuerza procede de una escala más global de relaciones transnacionales que tienen su origen fundamental en las

relaciones tecnológicas y sociales del capitalismo. Sin embargo, estas redes no poseen la fuerza suficiente para imponer una universalidad singular a las redes globales. En consecuencia, y en segundo lugar, las redes globales se encuentran ligeramente segmentadas por las particularidades de cada Estado-nación, sobre todo en el caso de los más poderosos países del Norte. En tercer lugar, dicha segmentación se halla mediatizada por las relaciones internacionales, que incluyen algo de política “dura”, con lo que si se llegara a tensiones o conflictos internacionales de mayor calado, la segmentación se agravaría. En cualquier caso, la actual expansión de la geopolítica “blanda” resulta un fenómeno más evidente que se ajusta mejor al fenómeno más amplio de la transnacionalidad. ¿Nos encontramos en una única “sociedad global”? Desde luego que no en el sentido más fuerte expresado por los teóricos más entusiastas. Esas redes globales no poseen unos principios de interacción e integración únicos, relativamente sistematizados. Mi perspectiva de la “sociedad” es menos exigente, ya que entiendo que las sociedades humanas siempre se componen de redes de interacción múltiples, solapadas y entrecruzadas. Es poco probable que la globalidad vaya a cambiar esto. Las redes humanas de interacción están penetrando el globo, ahora bien, de forma plural, cambiante y desigual.

Notas

* Versión publicada en Zona Abierta. Nº92/93 (2000)

- 1 Por supuesto que existieron sociedades sin Estado (de hecho protagonizaron gran parte de la existencia humana sobre la tierra). Y siguen existiendo en el mundo actualmente. Sin embargo, los Estados, pese al desacuerdo de los anarquistas, parecen necesarios para una vida social desarrollada.
- 2 El MITI es el fuertemente intervencionista Ministerio Japonés de Comercio e Industria.
- 3 Chiapas es la única provincia en donde un conflicto étnico tiene visos de cuajar, ya que en el resto del país la mayoría es mestiza. La razón está en que Chiapas fue ganada a Guatemala en los años veinte
- 4 He abordado este tema con más detalle en un trabajo anterior, haciendo comparaciones también con otras regiones (Mann, 1993b). Tal y como puede observarse en este trabajo, mis ideas al respecto se han visto desde entonces modificadas en algunos aspectos.
- 5 Es obvio que esas guerras tuvieron causas complejas. Sin embargo, como he intentado demostrar en el caso de la Primera Guerra Mundial (Mann, 1993a), esas causas se centraron en las instituciones del Estado-nación más que en otras organizaciones de poder (tales como el capitalismo).

Bibliografía

- CARNOY, M. (1993), Whither the nation-state?, en CARNOY, M. (comp.), *The New Global Economy in the Information Age*, College Park, Pennsylvania State University Press.
- CASTELLS, M. (1993), The informational economy and the new international division of labor, en CARNOY, M. (comp.), *The New Global Economy in the Information Age*, College Park, Pennsylvania State University Press.
- FEATHERSTONE, M. (1990), Global culture: an introduction, *Theory Culture and Society*, 7.
- GIDDENS, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity.
- HARVEY, D. (1989), *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell.
- LASH, S. y URRY, J. (1994), *Economies of Signs and Space*, Londres, Sage.
- MANN, M., (1986, 1993a), *The Sources of Social Power*, Vol. I: *From the Beginning to 1760 AD*, Vol. II: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MANN, M., (1993b), Nation-states in Europe and other continents: diversifying, developing, not dying, *Daedalus*, 122.
- TAYLOR, P., (1996), Embedded statism and the social sciences: opening up to new spaces, *Environment and Planning A*, 28, 11.
- THE ECONOMIST, (1995), The World Economy: Who's in the driving seat?, (7 de octubre).
- WADE, R., (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Rise of the Market in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- WADE, R., (1996), Globalisation and its limits: reports of the death of the national economy are greatly exaggerated, *New Left Review*, forthcoming.
- WEISS, L., (1995), Governed interdependence: rethinking the government business relationship in East Asia, *The Pacific Review*, 8.
- WEISS, L. y HOBSON, J. (1995), *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press.

Las políticas del mimetismo institucional*

YVES MÉNY

Un estudio que aún no se ha hecho, al menos no de manera comparativa, es el de la genética de las instituciones. A pesar de los loables y estimulantes intentos de la sociología histórica, el conocimiento de los mecanismos que dan origen y gracias a los cuales se desarrollan las instituciones, es todavía fragmentario y disperso. Esta observación ha sido verificada tanto en lo que respecta a la historia antigua y moderna como en lo que se refiere al periodo contemporáneo, en el que demasiado a menudo se cree que las instituciones son algo “dado” cuya acta de bautismo sería su aparición jurídica. Esos entes sin historia, cuasi cosificados, están presentes en la actualidad como respuestas obligadas a las necesidades de la modernización, del cambio, de la eficacia y de la adaptación a las restricciones económicas, sociales o geopolíticas. Son muy raros los estudios que detallan las estrategias, desenmascaran a los actores y analizan las presiones que dan origen a las instituciones y a su transformación ulterior. Mientras que ese tipo de enfoque se vuelve lugar común en el estudio de las políticas públicas, ocurre como si las políticas institucionales, “la construcción de las instituciones”, escaparan en lo esencial a esas investigaciones.

Y lo mismo ha sucedido desde hace mucho tiempo con el problema de la “transferencia de tecnología” institucional, considerada más como una especie de fatalidad o denunciada como una intrusión destructora que analizada de manera profunda. Tuvieron que aparecer los trabajos de Bertrand Badie, apoyados en una gran cantidad de estudios monográficos, para que se sistematizara la problemática del “Estado importado” más allá de las teorías del desarrollismo o de la dependencia (Badie, 1992).

En efecto, la importación-exportación institucional muestra una intensidad particular en las relaciones a la vez conflictivas y de cooperación que se establecen entre los países occidentales y los países en vías de desarrollo, entre países de tradición colonial y países colonizados.

A propósito del mundo musulmán, Badie resume así la situación:

En todas partes, cualquiera que sea la naturaleza del régimen, las configuraciones institucionales reflejan un entrecruzamiento complejo de bienes importados y conservados o redescubiertos. [Por otra parte...] la importancia que reviste la trans-

ferencia de tecnología política se encuentra en el centro de todos los debates ideológicos: tanto el reformismo como el revivalismo y el fundamentalismo, pasando por el islamismo, se definen todos en relación con dicha transferencia, mientras que el socialismo, el progresismo, el nacionalismo o las corrientes democráticas se han construido con base en una lógica de la transferencia (Badie, 1988: 109).

Además, los procesos de importación de los países “modelo” a los países “cliente” están lejos de ser unívocos; por una parte, porque la importación no siempre es deseada (colonización, ayuda económica condicional) y, por la otra, porque no siempre es propia de las relaciones de dependencia (política, económica o cultural). La importación puede ser una elección deliberada cuyas motivaciones son extremadamente diversas: seducción del modelo, estrategia de élites modernizadoras, economía de tiempo y energía resultante de la importación de la experiencia externa, etc. Asimismo, las reacciones suscitadas por la importación abarcan toda la gama posible: entusiasmo de las élites y/o de las masas, convergencias o divergencias de las opiniones de las élites, argumentaciones sinceras o tergiversadas, reticencias respecto a la importación y aun rechazo contra la penetración de ideas o instituciones extranjeras.

Por tanto, uno puede preguntarse si la problemática de la importación-exportación institucional entre países “dominantes” y países llamados “dependientes”, entre los países occidentales y el resto del mundo, puede aplicarse sin reservas a las relaciones de intercambio institucional entre países de cultura y desarrollo comparables en Occidente. Un enfoque culturalista respondería a tal interrogante subrayando el carácter irreducible de la historia, las tradiciones y las culturas y llegaría a la conclusión de que no podría haber intercambios fecundos si no es en el seno de universos culturales dotados de un mínimo de convergencias y propiedades comunes. Un análisis desde el punto de vista de los desarrollistas destacaría, por lo contrario, las ineluctables convergencias en soluciones modernizadoras que ya encarnan los Estados más avanzados (occidentales, en este caso). A partir de paradigmas opuestos, esos dos puntos de vista pasan por alto el extraordinario intercambio de ideas, productos y flujos de toda naturaleza que se efectúa entre las comunidades políticas y el efecto que produce esa relación continua, profunda y multiforme: por una parte, ninguna cultura, ningún sistema político puede permanecer refractario, como lo enseña la historia y como lo demuestra la observación empírica; por otra, no obstante, ninguna cultura, ningún sistema constituye una especie de cera suave en la que podrían dejar su huella las ideas y las instituciones importadas. El análisis culturalista sobrevalúa la capacidad de resistencia, mientras que el desarrollista, sin ignorarla completamente, no le concede sino una parte residual y secundaria respecto a las evoluciones ineluctables que prevé, y pasa por alto los fenómenos de interacción entre productos importados y sociedades receptoras.

Si se rechazan los determinismos de naturaleza cultural, económica o política, si se acepta, por lo contrario, que toda transferencia, aunque sea desigual, es portadora de intercambios, de transformaciones y de ajustes, resulta legítimo comparar las transferencias institucionales en las múltiples direcciones en que operan, temporal y espacialmente: ayer como hoy, entre países ricos y pobres, entre países dominantes y dominados, entre naciones amigas y enemigas, entre culturas que se enfrentan o en el seno de una misma cultura. Más que por las diferencias estructurales, esos intercambios difieren en su intensidad y en la orientación de los flujos: los rechazos son más espectaculares cuando oponen al colonizado contra el colonizador, pero no

difieren en su esencia del rechazo de los franceses, por ejemplo, de tal o cual institución extranjera, considerada por ellos como contraria al “espíritu de la nación”; los préstamos tampoco se fundan en la igualdad y los flujos son a menudo unilaterales, pero ello no pone en tela de juicio ni su eficacia ni su estabilidad ni la eventual inversión de los últimos.

Mutatis mutandis, a la cuestión de la importación-exportación institucional se puede aplicar el análisis que hace Denis Martin de las identidades calificadas como “productos de síntesis, resultados de un sincretismo estratégico” (Martin, 1992: 585).

Su impulso inicial —escribe— es una situación de dominación, en la que el colonizador pretexta la inferioridad del Otro y provoca la interiorización parcial y renuente de ésta en el colonizado. De ahí, en este último, la voluntad de recuperar la propia estima combinando dos sistemas de valores: uno, propio, reinterpretado a la luz de la nueva situación; el otro, exógeno, tomado en préstamo al dominador. El discurso inédito, las prácticas nuevas que nacen de él, permiten combatir en dos frentes: la creación de una conciencia de grupo y la lucha contra el extranjero. Con todo, ese mecanismo no sólo funciona frente al colonizador [...] La transformación de las “culturas obreras”, al igual que la de ciertas “civilizaciones del terror”, prueba que ese fenómeno corresponde a una tendencia general: los que se sienten dominados o marginados deben, para reaccionar, recurrir a la lengua del dominador con el fin de proclamar la persistencia de su ser colectivo. Pero, al hacerlo, generan en el seno de ese ser nuevas dinámicas de transformación. No hay perennidad sino en el cambio; no hay afirmación identificadora sino mediante el intercambio y la “recuperación” de elementos extranjeros. Las identidades colectivas son susceptibles de acumularse, de sedimentarse, podría decirse, y entonces las dinámicas del “afuera” terminan por unirse a las del “adentro”, al grado en que la historia no siempre puede reconocerlas y en que la memoria se dedica a olvidar el papel que han desempeñado (Martin, 1992: 585).

Si se acepta la idea de que la importación-exportación institucional es un intercambio, más o menos obligado ciertamente, pero también más o menos fiel en su ejecución, que conlleva casi siempre una reinención, una reapropiación, uno puede preguntarse entonces sobre los mecanismos que lo presiden y los actores que intervienen en él.

Convergencias o imitación

La similitud de los procesos y de las reformas no significa forzosamente la importación o exportación de un modelo que se difundiera a partir de un centro dominante hacia “periferias” dominadas. En efecto, la concomitancia de las reformas puede ser el resultado de problemas de igual naturaleza que en un momento determinado expresan las tensiones o aspiraciones de sociedades comparables. A este respecto son particularmente significativos los últimos decenios del siglo XIX, durante los cuales numerosos países occidentales (Francia, Gran Bretaña, el Reino de Italia, el Imperio Alemán, etc.) pusieron en práctica reformas similares, con algunos años de diferencia, a pesar de las profundas divergencias que caracterizaban sus formas de organización política. Ese fenómeno fue particularmente notable en dos campos: el de la administración, que se

liberó progresivamente del clientelismo, la politización y la corrupción para organizarse sobre una base meritocrática; y el de la descentralización, que en todos sentidos experimentó un marcado fortalecimiento. No faltaron las influencias recíprocas, por supuesto; pero, ¿no es cierto que el elemento decisivo sólo surgió, en particular en Europa, después de 1870, al llegar a su término un mundo antiguo y abrirse una naciente era portadora de nuevos desafíos? Después de la guerra franco-prusiana, no solamente se afirmó el Imperio Alemán sino que Italia puso punto final a su unión, Francia se interrogaba sobre su régimen futuro y Gran Bretaña gobernaba los mares. Cada uno buscaba abrirse nuevos horizontes fuera de Europa y, en particular, en ese continente tan a la mano, África; cada uno, sobre todo, se interrogaba sobre los caminos y medios de conciliar una democratización creciente (y a menudo considerada como peligrosa) con los sistemas de contrapeso surgidos del liberalismo político o de la tradición aristocrática.

Las múltiples vías del intercambio

Las estrategias de importación-exportación se expresaron de manera precoz con la constitución de los imperios que se formaron sometiendo a los conquistados a las leyes del vencedor (a menos que el conquistador, el romano, por ejemplo, fuese “conquistado” a su vez por el dominado, Grecia en este caso); y habrían de continuar, a partir del Renacimiento, con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la colonización europea de las Américas; pero esa colonización adquirió formas profundamente diferentes al Sur y al Norte. Como lo hacen notar A. Quijano e I. Wallerstein:

[...] en el área iberoamericana, el hecho colonial consistió menos en una subordinación a la corona metropolitana que en una dominación de los europeos sobre los aborígenes. En el área angloamericana, en cambio, consistió casi exclusivamente en una subordinación política a la corona británica. En otras palabras, las colonias británicas se constituyeron inicialmente en cuanto sociedades de europeos fuera de Europa, mientras que las colonias ibéricas lo hicieron en cuanto sociedades de europeos y aborígenes. De ahí la profunda divergencia de su evolución histórica ulterior (Quijano y Wallerstein, 1992: 630).

Además, la influencia castellana, teóricamente garantizada por la precisión y minuciosidad de los reglamentos y órdenes reales, fue socavada en los hechos por la práctica según la cual las leyes de Madrid eran “ostias sin consagración”. Dicho de otra manera, los lazos entre metrópoli y periferia eran flojos, y R. Romano resalta el hecho recordando el adagio: “Dios está en el cielo, el Rey está lejos, yo mando aquí” (Romano, 1992).

Sea lo que fuere en uno u otro caso, la exportación no fue sino un derivado de la conquista. Las instituciones militares, políticas o comerciales importadas por los colonizadores fueron impuestas sin más en territorios vírgenes o a poblaciones que no podían oponerse a ellas. El nacimiento de una verdadera “industria” destinada a un gran florecimiento, el de la ingeniería institucional, solamente llegaría en el siglo XVIII. El desarrollo de la burguesía comerciante y de los intercambios y la constitución del Estado-nación en torno a monarcas absolutos alimentaron una reflexión cada vez más amplia sobre el poder y su organización. Florecieron las utopías, pues los únicos modelos alternos de referencia, los de la democracia griega o la república romana, no siempre parecían adecuados para las sociedades del Siglo de las Luces. Pero, adulatorios o críti-

cos, esos análisis, como lo demuestra Denis Lacorne, tenían como fuente el fondo común de los letrados de la época, ingleses, alemanes o franceses, esto es, el patrimonio de la filosofía griega o del derecho romano. Esa cultura compartida fundó el debate sobre las instituciones y alimentó, en particular en el momento de las revoluciones estadounidense y francesa, la búsqueda de la constitución ideal. Pero el fin del siglo constituyó una fractura, pues, poco a poco se intentaría o bien sustituir las utopías por *modelos*, o bien hacer realidad esas utopías soñadas (revoluciones estadounidense y francesa). Dicho de otra manera, se pasó de un estadio en el que el referente era producto del espíritu (la república, la democracia) a un momento de la historia en que los sistemas políticos, las instituciones y las reglas se convirtieron en objeto de observación y se les otorgó la jerarquía de modelos (o, más tarde, de contramodelos, de antítesis); de la filosofía política se pasó a una sociología todavía balbuciente de las instituciones; del combate a las ideas se habría de pasar muy pronto a la lucha por su realización. Hombres tan diferentes como Voltaire, Montesquieu o Burke, y acontecimientos tan fundamentales como las revoluciones estadounidense y francesa, serían los instrumentos de esa transformación radical.

La seducción del modelo

Voltaire y Montesquieu fueron los primeros en contribuir a la construcción del modelo, casi un ideal-tipo, haciendo de la Gran Bretaña el país que mejor hacía realidad concretamente sus aspiraciones a un gobierno equilibrado, a un sistema de poderes separados y limitados. Y ahí es donde se produce el deslizamiento que permitió pasar de la observación y del análisis de las cosas al proselitismo en favor de un sistema político idealizado. De la misma manera que el despotismo ilustrado se veía adornado con todas las virtudes por Voltaire hasta que no probó el régimen de Federico II, así el gobierno británico fue propuesto para edificación de todos los que pensaban y reflexionaban, sin preocuparse demasiado por subrayar las flaquezas o insuficiencias de un régimen menos perfecto de lo que los “observadores” franceses fingían creer. Pero el problema no era tanto hacer obra científica sino utilizar el modelo como arma de propaganda; de ensombrecer el sistema nacional comparándolo con uno extranjero adornado con todas las virtudes. A la inversa, Burke fue el “fundador” en cierta manera del contramodelo que debe rechazarse a toda costa, no solamente porque es malo sino también porque contraviene el orden natural de las cosas producto de la voluntad divina. Consecuentemente, Burke propuso un contramodelo tanto en su esencia como en su método de realización (la tradición).

Precisamente las revoluciones estadounidense y francesa habrían de considerarse como modelos, destinados no sólo a regir la organización del poder en sus respectivos países sino también a abrir el camino a las otras naciones. Los revolucionarios estadounidenses eran conscientes de que hacían obra de precursores y, ya a partir de 1789, los franceses dieron a la Declaración de los Derechos un alcance y una vocación universales. Por lo demás, uno y otro régimen no dejarían de creer en su vocación mesiánica respecto al resto del mundo.

Con esos antecedentes ideológicos y provista de esos modelos (o antítesis, según el campo político de que se tratase) de tamaño natural, la importación-exportación institucional habría de florecer y prosperar a lo largo del siglo XIX por toda Europa. Cuando se mira en retrospectiva, lo que sorprende es el paralelismo de los grandes movimientos de reforma en los diferentes Estados, imperios, ducados y otros principados de Europa: la Revolución francesa y su onda

de choque sobre el continente, 1815 y la “reacción” monárquica, 1830 y 1848, los años 1860-1870. Sin duda, algunos de esos fenómenos son fáciles de explicar: las instituciones nacen de las revoluciones o llegan en los furgones militares, pero otros intercambios o préstamos son más misteriosos y todavía hay que hacer su historia.

En todo caso, lo innegable es que existía un “mercado” institucional en el que, entre oferentes (fundamentalmente Gran Bretaña y Francia, en Europa, a las que se agregaron Estados Unidos y, más puntualmente, Prusia) y demandantes (las naciones que aspiraban a la independencia o los Estados que buscaban transformar sus instituciones), se insertaron los empresarios (revolucionarios o reformistas de toda laya) que servían como mediadores y, sobre todo, como intérpretes de las soluciones que les parecían deseables.

Esos modelos de intercambio se verían trastornados en sus referentes, aunque no en sus modalidades, por la irrupción de los dos nuevos gigantes del siglo XX: Estados Unidos, que surgió como potencia dominante sobre las ruinas de la primera Guerra Mundial y el hundimiento de las antiguas grandes potencias, y la Unión Soviética, nacida de la Revolución de 1917. En adelante, se enfrentaban dos nuevos modelos con pretensiones a la vez universales y hegemónicas: el leninista, portador de la revolución mundial y testigo ejemplar de la toma de poder por el proletariado, y el wilsoniano, fundado en el derecho de las nacionalidades y el sufragio universal, pero debilitado por el aislacionismo del Congreso y la crisis económica de 1929. Hasta la segunda Guerra Mundial, esos dos modelos competentes se oponían, pero casi fracasaron igualmente: la revolución se redujo al final a un solo país, mientras que las democracias parlamentarias nacidas en condiciones por lo menos difíciles (cf. la revolución espartaquista en Alemania o los avatares de las “democracias” de la *Mittle* Europa) se derrumbaron para ser remplazadas por dictaduras. Entre el bolchevismo y el pluralismo, los años 1930-1940 fueron los de los regímenes corporativistas donde, a menudo, el aparato institucional nuevo servía de fachada y camuflaje a una dictadura pura y llana.

Las convergencias y divergencias serían aún más marcadas después de la segunda Guerra Mundial, pues, esta vez, las dos nuevas potencias surgidas del conflicto de 1914-1918 se sentían seguras, decididas a establecer su hegemonía a través de los modelos tanto económicos como políticos. Las cosas, por ende, eran claras: Europa fue repartida en dos zonas de influencia y los pocos países donde todavía reinaba la incertidumbre fueron puestos rápidamente bajo control (Checoslovaquia, Grecia).

Al final del conflicto de 1939-1945 y en particular de la guerra fría, la división Este-Oeste determinó convergencias y divergencias de manera fundamental: al Este, el “gran hermano” establecía letra y música, al Oeste, Estados Unidos se satisfacía con la observación de unos cuantos principios fundamentales (pluralismo económico, político y social, sufragio universal, separación de poderes, Estado de Derecho), cuyas modalidades obedecían en segundo lugar a la cultura de cada país: Alemania era federal e Italia descentralizada, los modos de escrutinio variables, el régimen parlamentario o presidencial, etc. Lo anterior quiere decir que la construcción de cada régimen político obedeció a variantes nacionales y sufrió la influencia de culturas vecinas. Porque Estados Unidos estaba más preocupado por la estabilidad de su esfera de influencia que por la defensa intrínseca de los principios democráticos. En nombre de la “contención”, Estados Unidos aceptaba el régimen franquista o el salazarista, el autoritarismo

griego, y sólo hallaba ventajas en la hegemonía demócrata-cristiana en Italia o en la República Federal Alemana. Las divergencias y convergencias de finales de los años cuarenta no estaban divorciadas de la experiencia histórica de cada país en particular y de Europa en general, pero el contexto era claro: la innovación institucional se llevaba a cabo bajo la batuta de las potencias victoriosas, Estados Unidos, en realidad. La República Federal Alemana ofrecía un ejemplo notable de *divergencias* institucionales *internas* resultantes de *convergencias* con sistemas externos, pero en posición de influencia: su sistema local actual refleja en gran medida las concepciones predominantes en vigor en cada una de las tres potencias ocupantes.

Consecuentemente, el marco de los intercambios de 1945 a 1990 habría de ser determinado por el resultado del conflicto mundial y la guerra fría. Durante 35 años, Europa oriental y Europa occidental se ignoraban o no se informaban mutuamente sino para mejor oponerse. A pesar de las teorías optimistas sobre la convergencia futura de los regímenes socialistas y las democracias de Occidente, ese periodo se caracterizó por divergencias crecientes de las que las dos Alemanias ofrecieron una imagen llevada casi al absurdo. Y la evolución actual no desmiente esa situación: no hay convergencias sino derrumbamiento de un modelo y su absorción por el otro. Así, el juego más sutil de convergencias y divergencias puntuales habría de llevarse a cabo esencialmente en Europa occidental, tanto en el marco de una tradición histórica muy enraizada como en uno enteramente nuevo: el de la organización política y económica de Europa. El Consejo de Europa, la Convención Europea de los Derechos Humanos, la CECA y después la Comunidad Económica Europea (CEE) habrían de constituir foros de intercambio y, al mismo tiempo, estímulos sin precedentes en favor de las convergencias. En ese nuevo juego, los elementos económicos y políticos se encuentran íntimamente ligados, de manera objetiva o instrumental. En efecto, es innegable que la armonización de las condiciones económicas y la construcción del Estado benefactor contribuyeron a crear situaciones similares para las que se han buscado soluciones apropiadas (reglamentación de la competencia, desregulación, liberalización de los mercados, etcétera).

Como se ve, la Europa de la segunda mitad del siglo XX difiere sobre ese punto de las épocas anteriores: hasta los años cincuenta, la suma de las convergencias y divergencias podía establecerse a partir de lo que, de manera más o menos previsible, habrían de elegir los diferentes Estados. Se podía observar que los preámbulos de las constituciones francesa (1946) e italiana eran semejantes, al grado en que contenían frases idénticas, pero la evolución de sus ejecutivos seguía rutas opuestas. Hoy, en cambio, la búsqueda de las convergencias constituye una actitud y una política casi sistemática y no únicamente en el orden político-administrativo. Ciertamente, la necesidad de alcanzar objetivos comunes o cercanos no implicaba coincidir en caminos o soluciones similares, pero pronto se hizo evidente, a través de términos como “normalización” y “armonización”, que la convergencia de las reglas y las instituciones podía contribuir eficazmente y con costos mínimos a la obtención de resultados similares a los que antes se había declarado que eran deseables. Por lo demás, si bien las brechas en los resultados se agrandaron o mantuvieron, era tentador para los Estados con resultados menos satisfactorios buscar en otra parte la “receta” del éxito y, por imitación, esperar obtener resultados idénticos. La Europa de hoy difiere a este respecto de la de ayer: a menudo, las divergencias son menos una marca de originalidad que una señal de desfaseamiento con una connotación negativa; en cuanto a las convergencias, no solamente eran accidentales o deseables, en lo sucesivo se organizaban y buscaban sistemáticamente, aunque también en este caso se suscitaran reacciones de rechazo (cf. el debate reciente sobre el principio de subsidiariedad).

Paralelamente a esos intercambios obligados o voluntarios, la ingeniería constitucional tuvo, en el transcurso del periodo 1955-1970, un florecimiento sin precedentes a causa de la descolonización y del acceso a la independencia de numerosos Estados. A propósito del mundo musulmán, B. Badie discierne cuatro tipos de racionalidad importadora: “la creación de un sistema político nuevo; la estrategia conservadora del príncipe que busca nuevos recursos para consolidar su propio poder; la elaboración de nuevos modos de protesta; los arreglos necesarios para una administración posrevolucionaria del poder” (Badie, 1988: 110). Esta tipología puede ser utilizada de manera fructífera fuera del mundo musulmán y explica a plenitud fenómenos similares en África o en Asia, aun cuando el contexto religioso, cultural o económico haya podido modificar las modalidades de la importación y sus efectos en la sociedad receptora. Muy diferente es, en cambio, la situación que predomina en la actualidad después del derrumbamiento del socialismo en los países del Este. La misión que se presenta a los reformadores es titánica, puesto que el rechazo del sistema antiguo es total: las instituciones políticas y las organizaciones sociales son ilegítimas y el sistema económico estatizado, ineficaz, es rechazado por las élites y la mayoría de la población, que aspiran a un nivel de vida más alto. Esa repulsa casi total de un sistema a la vez autoritario e incapaz de asegurar el bienestar sólo dejaba a los individuos, como lo subraya Elemer Hankiss, la libertad de evadirse mentalmente del sistema en el que estaban obligados a vivir: “La libertad de no identificarse con el sistema; la libertad de examinarlo, de ser capaces de juzgarlo, desde el exterior. Esa no participación, ese estar afuera, esa distancia irónica, ese alejamiento involuntario pudieron haber sido dolorosos y peligrosos, pero [...] con la inevitable compulsión de pensar en opciones” (Hankiss, 1990: 7). La consecuencia de esa situación era, por supuesto, la idealización, la sublimación de soluciones alternas conocidas de sobra a través de los resultados de las democracias capitalistas consolidadas por medio siglo de paz y desarrollo económico sin precedentes.

Por consiguiente, la importación del “modelo” occidental no tiene alternativa realista, dado el altísimo grado de desafecto (Rose, 1992: 371) por el régimen comunista; pero, al mismo tiempo, el resultado de la espera sólo puede ser la decepción, causada por las obligaciones propias del proceso de importación: por una parte, la política de la tabla rasa es imposible aun en países (Alemania del Este) donde el cambio se hace por absorción en un sistema preexistente. Durante mucho tiempo, los vestigios, del pasado cohabitarán con el nuevo sistema importado; por la otra, no existe un “modelo” occidental tal como el soñado e idealizado en tiempos del régimen comunista, sino múltiples variaciones disponibles en el mercado que suscitan conflictos, coaliciones favorables u hostiles, incomprensiones de los mecanismos institucionales reales y, en fin, un ambiente económico desfavorable que perturba las condiciones de la importación institucional. Las desilusiones son tanto más fuertes cuanto que las esperanzas no eran realistas, por lo que los antiguos países comunistas no pueden esperar encontrar soluciones-milagro importadas de Occidente. Están condenados a un proceso de aprendizaje difícil, sembrado de errores y fracasos, pero probablemente inevitable en la actual situación. Quizá no sea imposible importar de manera simultánea la economía de mercado y las instituciones democráticas, pero es ciertamente un desafío considerable, aun cuando en teoría se reúnan las condiciones óptimas, en Alemania, por ejemplo. Dicho de otra manera, los formuladores de políticas del Este deberán aprender, dolorosamente, a “sacar las lecciones” de la experiencia de Occidente y, sobre todo, de sus propios fracasos y éxitos.¹

Los empresarios

Es raro que el mestizaje institucional sea iniciado por las masas, aun cuando a menudo sean movilizadas para dar su apoyo o expresar su rechazo a las soluciones propuestas. La importación-exportación institucional es asunto de élites. En efecto, la propuesta de introducción de una reforma venida de un país vecino supone algunas condiciones previas para cuya satisfacción están mejor preparadas las élites; en cambio, es más fácil manipular eventualmente a la opinión pública para pedirle que rechace una reforma, sobre todo cuando ésta es calificada con el infamante nombre de extranjera.

La movilización de las élites en favor de cambios importados supone que se han reunido muchas condiciones: la insatisfacción con el sistema en vigor y el conocimiento de soluciones alternas practicadas en otras partes. Idealmente, ambas condiciones deberían estar reunidas al mismo tiempo; en los hechos, una de las dos se cumple menos. Dicho de otra manera, la importación (y, por ende, la convergencia potencial) se facilitará ahí donde las élites informadas, que forman parte de una cultura internacional más que “parroquial”, son conscientes de las insuficiencias del sistema y están dispuestas a tomar prestado “de otra parte”, más que a intentar descubrir vías nuevas... ya inventadas. Desde ese punto de vista, Italia es un caso típico casi ideal: sus élites están muy abiertas a las culturas vecinas, son muy conscientes (aun con exceso) de los defectos del sistema y están inclinadas a pensar que la “vía italiana” es forzosamente la peor.

Las élites británicas y francesas, en cambio, más “nacionales”, más conscientes de la fuerza del Estado y de la herencia institucional transmitida a través de las generaciones, están —o al menos estaban— menos inclinadas a inspirarse en experiencias vividas en otros lugares. Este propósito parece contradecir la anglofilia de los medios liberales de Francia durante los siglos XIX y XX, pero el modelo inglés propuesto por las élites francesas se utilizaba mucho más para minar el sistema en vigor que para aplicarlo estrictamente: el parlamentarismo inglés siempre soñado e idealizado se utilizaba contra los regímenes autoritarios (y, cuando en 1958 fue imitado en numerosas modalidades, pocos observadores lo reconocieron de tan mítica que había llegado a ser la imagen impuesta). Asimismo, hasta fecha reciente, numerosos universitarios franceses continuaban celebrando las virtudes del *local government* (gobierno local) —opuesto a la centralización francesa— sin darse cuenta de que el objeto de sus fantasías casi había desaparecido. Y las cosas son peores en Gran Bretaña, donde la insularidad ha erigido la diferencia y la divergencia en virtudes, antes que en vicios: la dificultad de introducir el sistema métrico decimal, la voluntad de conservar las singularidades de una historia rica y original, la reticencia a pensar que la similitud o la uniformidad sean valores en sí mismas son otros tantos ejemplos de una actitud más “exportadora” que “importadora”. Sobra decir que esa tradición y esa forma de espíritu chocan fuertemente tanto con los valores de la CEE como con los mecanismos que los traducen: ¿por qué la Comunidad debería armonizar el nivel de ruido de las podadoras de pasto o determinar la tasa de materia grasa de la leche británica?, ¿armonizar las tasas del IVA?, ¿hacer converger el tipo de cambio de las monedas?, ¿igualar el modo de escrutinio en las elecciones europeas con el del resto de Europa?, etc. En los países donde está enraizada una fuerte cultura político-administrativa, las élites están más inclinadas a oponerse a las propuestas de grupos minoritarios que a hacerse los voceros de experiencias exteriores.

Los intercambios y la difusión de las ideas se ven favorecidos por las redes informales de especialistas, expertos, científicos y formuladores de políticas. Esas redes no son nuevas ni originales. El siglo XVIII se caracteriza por los numerosos intercambios culturales y epistolares que dan prueba de la intensidad de la difusión del saber, de la investigación y de la reflexión: *Lumières*, *Aufklärung*, Ilustración, *Enlightenment*, cuatro lenguas y una sola y misma palabra para designar ese universo común del saber que creó lazos a través de las fronteras de Europa y, también, allende los mares, en las Américas. El fenómeno continuó y se acentuó en el siglo XIX: los liberales intercambiaban, debatían. Tocqueville llevaba una correspondencia continua con Stuart Mill, mientras que los socialistas, si bien se destrozaban, se confrontaban en el seno de lo que podría denominarse una precoz Internacional de las ideas.

Hoy, más aún, esos intercambios en red se han multiplicado y acentuado. Ya no conciernen únicamente a la esfera de las ideas y la élite pensante; llegan a todos los sectores y todos los planos; los contactos se multiplican a través de los institutos de formación, las asociaciones profesionales de funcionarios, enseñantes, científicos, etc. En la actualidad no existe grupo que no tenga una estructura de dimensión internacional, que no organice de manera regular foros donde se intercambian información, ideas, recetas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo género se multiplican, los *public interest groups* (grupos de interés público) se organizan a escala internacional tienen un peso considerable en la formación de las opiniones y la difusión de las ideas valiéndose de la opinión pública internacional y de las élites o grupos que movilizan en el seno de los Estados: Amnistía Internacional, Greenpeace, Médicos sin Fronteras, el Fondo para la Vida Silvestre son los “misioneros” occidentales contemporáneos. Y, aun cuando se defienden de ellos, los expertos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la UNESCO o de la ONU son los vectores, conscientes o no, de valores, reglas y prácticas a menudo extrañas a los países en que intervienen. Esas “comunidades epistémicas” se muestran activas en la importación institucional, en particular porque las élites que las constituyen poseen referencias comunes, han compartido a menudo la misma formación y son partidarias de valores iguales o semejantes. Con frecuencia, esas comunidades son de naturaleza “regional” y predominantes, por ejemplo, en el seno del universo que une a la antigua potencia colonial y los Estados que arribaron a la independencia; y se ven notablemente favorecidas por una comunidad lingüística (el inglés, el francés) y educativa (Oxbridge, las universidades francesas); pero su fuerza depende también, al menos en parte, de la fuerza relativa del referente predominante: la influencia estadounidense, por ejemplo, saca partido de la potencia del país, a pesar de la inexistencia de lazos coloniales anteriores (Hoberg Jr., 1991); en cambio, la fuerza de un colonizador como Portugal se ve disminuida y debe hacer frente a la competencia a causa incluso de sus escasos recursos políticos y económicos. Incluso entre países de nivel comparable, los mecanismos de influencia son raramente simétricos. Como lo recordaba con humor Pierre Trudeau, a propósito de las relaciones canado-estadounidenses: ¡siempre es difícil compartir la cama con un elefante! (Lowenthal, 1991).

En materia institucional, las comunidades de juristas que por profesión, por así decirlo, son constructoras de instituciones, se muestran particularmente activas. Su papel es ambivalente: desde un primer punto de vista, como lo revelaba Tocqueville en *La democracia en América*, los juristas son, en la primera acepción del término, los “conservadores” del sistema jurídico en el que están insertos.

Pero, si el cambio se impone, si los políticos lo exigen, los juristas son también quienes suministran tanto los instrumentos de legitimación de la innovación como las herramientas prácticas para llevar a cabo las reformas. Esa función que desde siempre ha sido crucial adquiere hoy en día una nueva amplitud por la internacionalización de los intercambios, la difusión creciente de la información (toda innovación es rápidamente conocida por las revistas profesionales, los congresos, las redes de comunicación informales, etc.) y las crecientes necesidades de creación institucional tanto en los antiguos Estados como en los nuevos países independientes o en los que salen del socialismo. El mercado es enorme, la competencia desenfrenada, los productos múltiples, los gestores numerosos y activos. Sólo hay que ver el enorme éxito que han experimentado innovaciones como la de las Declaraciones de los Preámbulos Constitucionales, de las Cortes Constitucionales, del *ombudsman* o de las autoridades independientes, para medir la magnitud, variedad y activismo de esa comunidad epistémica particular, dividida únicamente por la existencia de muchos sistemas jurídicos predominantes (derecho común, derecho civil, etc.). Pero la función misionera no carece de peligros, pues puede crear amargas ilusiones, haciendo creer o pensar que la tecnología jurídica basta para resolver los problemas de la sociedad política o que las manipulaciones tecnológicas pueden ser llevadas a cabo mostrando indiferencia por las condiciones económicas o sociales. Demasiado a menudo, por desgracia, la manipulación genética de las instituciones desemboca en la creación de monstruos o híbridos estériles.

En la actualidad, el fenómeno nuevo es el de la aculturación en el seno de la CEE de un creciente número de individuos en posición de decidir—administrativos en particular— en el campo de las realidades exteriores. Se trata, por supuesto, de los restringidos círculos de la Corte de Justicia o de la Comisión pero, quizá y sobre todo, a través de los comités especializados, de los funcionarios nacionales que participan en los trabajos preparatorios para la adopción de reglamentos o directrices. La reducción de las divergencias y la construcción de convergencias se basan, cada vez más, en la construcción de comunidades de expertos, de “profesionales” a escala internacional.

Las élites modernizadoras, generalmente minoritarias, no se reclutan en los mismos círculos de un país a otro, según la capacidad de influencia y movilización de los diferentes segmentos que la componen: acá, es la clase política (en España, por ejemplo, después de la muerte de Franco); allá, las élites universitarias (Italia, donde, además, los comparatistas son numerosos y logran una información en general rápida y precisa sobre lo que ocurre en otros lugares); más allá, las élites administrativas (en Francia, los técnicos de las Grandes Escuelas en particular); pero a menudo puede tratarse de un puñado de individuos decididos a destinar sus energías a un problema. Esas élites aseguran una función de mediación entre los sistemas que conocen (o creen conocer) y su propio sistema. De ahí la importancia que pueden revestir los lazos históricos (el fenómeno es evidentemente más notable entre metrópolis y antiguas colonias), las redes, los lugares de socialización común, las corrientes de intercambios intelectuales, la creatividad o la innovación de una sociedad en particular. La diversidad de esos puntos de contacto y de esos canales es extrema: va de los emigrantes franceses en Gran Bretaña durante la Revolución francesa a los antifascistas italianos refugiados en Francia, de los intelectuales formados en Estados Unidos a los *bolognos* del Colegio de España, de la Internacional Socialista a los encuentros entre parlamentarios o miembros de las altas jurisdicciones, etc. Los medios de comunicación, en fin, desempeñan una función cada vez más importante, ya que

aseguran tanto una función crítica ('las cosas van mal') como una función propositiva ('esto es lo que se hace en otras partes') tanto más "eficaces" cuanto que diagnóstico y remedio son a menudo... escuetos. Por poco que haya una explotación erudita de un acontecimiento que provoca conmoción, el gobierno o la administración casi no disponen sino de una solución: adoptar lo más rápidamente posible las recetas experimentadas en el extranjero.

Las estrategias

Cuando un grupo específico dentro o fuera del medio político-administrativo desea promover un cambio, una adaptación, tiene que definir una estrategia para lograr su objetivo. Según se trate de una "importación" o, por lo contrario, del rechazo a una "contaminación" extranjera, las modalidades de comportamiento serán evidentemente diferentes, pero la estructura de la acción seguirá siendo semejante.

La primera etapa consiste en subrayar los defectos, los contras de la situación existente en referencia con un óptimo ideal o, más generalmente, en comparación con países considerados como más avanzados o mejor equipados sobre el problema en discusión. Dicho de otra manera, la primera fase es de "denuncia", en cuyo transcurso se ponen de relieve debilidades e insuficiencias para hacer más evidente la necesidad del cambio. Muy a menudo, la crítica adopta la forma de una acusación en la que se ennegrece la situación nacional para mejor convencer a la opinión pública en general y a quienes tienen el poder de decisión en particular de la necesidad de la adaptación. Las palabras clave de tal estrategia son: cambio, modernización, ajuste, "ponerse a tono", "ponerse a la altura de...", "ponerse en igualdad de condiciones con los otros competidores", etc.; por ejemplo: se denuncia la politización de los funcionarios y se utiliza la referencia británica. Por su parte, los británicos subrayan la rigidez del Servicio Civil y preconizan el recurso ¡a los gabinetes de asesores ministeriales! Ese examen crítico, en una sociedad pluralista, puede ser realizado por cualquiera, pero en todos los países existen foros o arenas más o menos especializadas en ese trabajo de crítica y propuesta de reformas: producción de recopilaciones de acontecimientos importantes, informes de expertos, centros de investigación aplicada, fundaciones/grupos de presión, comisiones parlamentarias, comisiones reales inglesas, informes institucionales (Consejo de Estado, mediadores, autoridades independientes, etc.). Los análisis críticos elaborados por ellos poseen evidentemente una influencia y un tono que difiere según los autores: polémico y destructor en ciertos casos, mucho más prudente y alusivo cuando se trata de informes oficiales; pero, a pesar de las variantes, el resultado es de la misma naturaleza: poner de manifiesto la brecha entre el presente y el futuro, entre lo existente y lo deseado, entre el aquí y el en otra parte. Si, por lo contrario, el objetivo es mantener el *statu quo* o salvaguardar la originalidad y especificidad nacionales, la estrategia, siendo siempre de la misma naturaleza, se ve afectada por el signo opuesto, es decir, se valoriza la situación vigente, mientras que las experiencias extranjeras son criticadas y denunciadas vigorosamente.

Forzando los rasgos, simplificando deliberadamente o no las opciones, los empresarios políticos pueden transformar en mito el modelo más o menos idealizado o caricaturizado. La transformación no es general; y tan no es así que no todas las cuestiones se prestan a ello, ya porque no sean suficientemente importantes, ya porque no sean juzgadas como tales; pero, cuan-

do se hace, puede constituir un ingrediente esencial del cambio. El ejemplo sin duda más acabado y mejor logrado de tal “mistificación” fue realizado por la idea del Mercado Único, del que Jacques Delors se hizo el paladín. Fundamentalmente, el objetivo consiste en hacer realidad las finalidades ya fijadas por el Tratado de Roma y que ya deberían haber sido alcanzadas; pero, mediante la magia de la estrategia, de la comunicación, de la semántica (único sustituye a común), J. Delors y la Comisión lograron poner en movimiento no sólo la máquina político-administrativa sino también crear un verdadero movimiento de opinión. El “milagro” de 1993 consiste, así, en una autopredicción; dicho de otra manera, los actores sociales, anticipándose a las esperanzas y temores vinculados a la fecha fatídica, habrán contribuido a realizar lo que esperan o temen. Este ejemplo subraya también lo mucho que es necesario para los empresarios políticos crear coaliciones tan grandes como sea posible para lograr sus fines y vencer la hostilidad de los grupos que corren el riesgo de que la reforma los afecte. De no ser así, es grande el peligro de que los grupos con poder de veto se opongan con éxito al cambio para mantener el *statu quo*. Italia ilustra bien esas situaciones de bloqueo ligadas al desmoronamiento de los partidos. Cada formación política rivaliza en originalidad en sus propuestas de reforma y, así, bloquea las veleidades de cambio, puesto que a menudo las diversas propuestas son incompatibles entre sí. Un sustituto, secundario, no obstante, se presenta en la constitución de coaliciones transversales más o menos informales que, eventualmente, puedan recurrir al arma del referéndum para hacer valer sus puntos de vista.

El modelo europeo

Muy diferentes son las estrategias que predominan en el marco de la CEE. En ese caso, las convergencias no son ni aleatorias ni accidentales; por el contrario, son parte de una voluntad deliberada de eliminar o restringir las divergencias entre los componentes nacionales (y aun regionales) del conjunto de la comunidad. El objetivo fue establecido deliberadamente por el tratado y organizado mediante la producción de normas más o menos obligatorias (reglamentos y directrices), la aplicación de principios estrictos (superioridad del derecho comunitario, efecto directo) y la de principios que garanticen su efectividad (supervisión de la Comisión, controles de la Corte de Justicia). El conjunto de esos dispositivos produce convergencias desde numerosos puntos de vista:

- 1) Convergencias estrictas como resultado de la aplicación de normas idénticas para todos.
- 2) Convergencias indirectas constitutivas de nuevas prácticas o nuevos comportamientos respecto a las reglas, los métodos o los procedimientos desconocidos en tal o cual sistema (principio de buena fe, principio de subsidiariedad, por ejemplo).
- 3) Convergencias generadas por la unicidad progresiva de los mercados, la cual obliga a los actores nacionales a limar las diferencias que podrían penalizarlos (por ejemplo: evitar las imposiciones demasiado divergentes que, en un mercado libre, harían huir a los capitales).
- 4) Convergencias en cascada, ligadas a la teoría de los *implied powers* (poderes implícitos), es decir, poderes necesarios para que la norma o la institución produzca un “efec-

to útil". La unión económica y monetaria es, desde este punto de vista, un proceso del que nadie controla completamente los efectos, porque su realización obligada a convergencias crecientes.

- 5) Convergencias radicales (maximalistas o minimalistas) con la aplicación de la jurisprudencia "Cassis de Dijon", que exige que todo producto admitido en un Estado debe serlo igualmente en los otros, salvo por necesidades imperiosas de higiene o seguridad. Esa jurisprudencia es una enorme bomba de tiempo cuyos efectos son ambivalentes y pueden actuar ya sea en favor de la reglamentación o de la desregulación, pero, sea como sea, en el sentido de la eliminación de las divergencias. De la desregulación, si, por ejemplo, cualquier cerveza producida en Italia o en Francia puede ser vendida en Alemania, a pesar de la legislación medieval sobre la "pureza de la cerveza"; de la reglamentación, si, para evitar la armonización a la baja, Bruselas se ve obligada a poner la etiqueta "de marca" a los productos.

A decir verdad, la voluntad de las autoridades de Bruselas de hacer converger los sistemas nacionales de la comunidad es legítima y excesiva al mismo tiempo. Legítima, porque tal es la finalidad de la CEE y los obstáculos pasados o presentes en contra de las convergencias entre las economías de los Dieciséis son considerables (dado que la aplicación de las normas uniformes está lejos de ser ejemplar); excesiva, no obstante, porque la burocracia europea se propaga en ocasiones. Prueba de ello, por ejemplo, es la voluntad de armonizar mediante directrices las tasas del IVA, mientras que otros sistemas, federales y mucho más integrados, como Estados Unidos, han dejado coexistir, aparentemente sin demasiados problemas, tasas de imposición en extremo diversificados. En ocasiones se da cierto jacobinismo en el federalismo comunitario.

Convergencias y divergencias: efectos buscados y efectos inesperados

Ciertas convergencias son organizadas sistemáticamente y de manera burocrática (CEE); otras son el resultado de la evolución paralela de sociedades de desarrollo comparable, lo cual hace aparecer necesidades similares y soluciones análogas; otras más, en fin, sin ser queridas, resultan del hecho de que una solución externa parezca ser la mejor; por ejemplo: la reducción de la edad para votar a los 18 años o la legalización del aborto se presentan como soluciones convergentes a problemas que se plantean en todas las sociedades y que la evolución de las costumbres ha permitido tratar de manera similar, aunque no buscada. Asimismo, la introducción del IVA en Francia ha suscitado émulos en todas partes, sin que haya voluntad de hacer converger las soluciones nacionales diversas con el sistema francés; son las ventajas de ese impuesto las que lo han hecho "seductor" y han contribuido a su difusión. En este caso, las convergencias son producto secundario de una innovación institucional lograda.

El problema es más difícil cuando se trata de aclimatar, en un sistema determinado, reglas e instituciones complejas que deben insertarse en una historia, en un ámbito jurídico, en una cultura, diferentes del "producto" de origen. Son numerosos los ejemplos que dan pruebas de la dificultad de obtener los resultados esperados y ya observados en otros países.

- La primera dificultad viene de la mala comprensión o de una aprehensión incompleta de las condiciones sociales en que funciona una institución. Los fracasos en este campo son innumerables y resultado de que, demasiado a menudo, se importa la “letra” de las instituciones o de las reglas sin haber comprendido su espíritu (o sin poder recrearlo).
- La segunda dificultad se refiere a la evaluación de las adaptaciones que serán necesarias para permitir una buena integración de la reforma que se propone llevar a cabo; por ejemplo: dos instituciones de origen extranjero, el *ombudsman* y las Agencias Regulatorias Independientes han suscitado un entusiasmo extraordinario en Europa, lo que refleja la crisis tanto del control jurisdiccional sobre la administración como de la regulación gubernamental en cierto número de sectores a causa de una politización excesiva del problema. No obstante, los países “importadores” han debido ajustar y transformar el modelo de origen para tener en cuenta el ámbito en que habría de insertarse.
- La tercera dificultad reside en la capacidad para medir los “efectos de sistema”, esto es, las transformaciones que el sistema receptor ocasiona al realizar el injerto, con el propósito, dado el caso, de anticiparse a ellas y hacerlas a un lado si son consideradas como indeseables. En efecto, se sabe por experiencia que todo nuevo elemento “perturbador” puede provocar consecuencias en cascada más o menos previstas o deseadas (nadie había previsto, por ejemplo, que la toma de posesión del Consejo Constitucional por 60 parlamentarios iba a provocar un trastorno de las costumbres constitucionales en Francia).

A manera de conclusión

A pesar de las fuertes presiones que se ejercen en favor de la convergencia de los sistemas político-administrativos europeos, todavía se está lejos de una armonía o de una similitud que permitirían ver en ella simples series repetitivas a la Claude Monet o a la Andy Warhol, en las que sólo el cromatismo de los colores permitiría diferenciar las variantes de una misma copia. Esas divergencias irreductibles se deben a muchos factores:

- El primero es de orden jurídico-institucional. A pesar de los acercamientos actuales, los sistemas político-administrativos se caracterizan por su “huella genética”; la manera como fueron concebidos, como se construyeron, como han evolucionado, los hace irreductibles a cualquier otro. Las convergencias no se organizan sobre la tabla rasa y se sabe que, en lo sucesivo, aun en el marco de un solo país, sería en vano hacer abstracción del pasado: el Antiguo Régimen está en la Revolución y la Santa Rusia en los soviets. Nada es más lastimoso en la actualidad que los intentos al mismo tiempo vanos y ridículos de ingeniería constitucional de los países de Occidente respecto a la Europa ex socialista. Ciertos países tienen necesidad de consejos, de información, de reformas ya experimentadas en otros lugares; pero nada sería más grave, peligroso e ilusorio que entregar en “paquete” prefabricado sistemas de gobierno vendidos por los gestores de Occidente. Se conoce la fortuna que tuvieron esas construcciones ideales en el periodo de entreguerras o aun en el Tercer Mundo.
- El segundo factor explicativo de las divergencias persistentes reside en las especificidades culturales propias de cada sistema político-administrativo. Expliquémonos bien: no

se trata de caer en un análisis culturalista que insistiría en la originalidad y singularidad absolutas y excluiría las convergencias y similitudes; pero, entre un enfoque culturalista reductor y un comparativismo ignorante de las diferencias, existe una vía media que subraya cómo, a pesar de las fuerzas convergentes que se ejercen, subsiste una especificidad vinculada a lo que es constitutivo de una forma de gobierno: sus creencias, sus modos de pensar y hacer, sus fidelidades y discrepancias, en resumen, su historia.

- El tercer factor de divergencia es resultado del uso diversificado que hacen los “adaptadores” de las experiencias externas. Tomemos un ejemplo simple: la moción de desconfianza constructiva ha tenido mucho éxito fuera de Alemania, pues parece ser una de las claves de la estabilidad gubernamental. Apreciación falsa en parte, puesto que sus razones son más numerosas y profundas y la práctica política ha demostrado que los alemanes saben manipular perfectamente esa disposición mediante comportamientos en el límite de la constitucionalidad. En 1978, los españoles adoptaron ese procedimiento, al igual que los italianos y los franceses, pero los segundos lo aplicaron en escala local (ley núm. 142 de junio de 1990) y los franceses en Córcega (ley de 1991). Dicho de otra manera, la convergencia se da, pero en niveles diferentes, lo cual permite que subsistan numerosas divergencias.

El juego múltiple de los acercamientos cruzados, de las adaptaciones múltiples aquí y allá está lejos de llevar a una evolución armoniosa en la que los sistemas político-administrativos convergerían conforme a las leyes de la modernización política “princetoniana”. Por el contrario, los sistemas político-administrativos parecen cuadros de Jerónimo Bosch, “el Bosco”: están llenos de monstruos y engendros que escapan a las clasificaciones eruditas. La Constitución española es una buena ilustración de esas extravagancias flamencas: el primer ministro es una copia del canciller, pero el rey de España es mucho más que sus homólogos coronados. El Tribunal Constitucional es semejante a las cortes alemana e italiana, pero se singulariza por el recurso de amparo. El sistema es cuasi federal, pero no existe el equivalente del Bundesrat. Las comunidades autónomas se inspiran en el modelo italiano que, a su vez, había sido influido por el regionalismo de la República española. Y España no es una caricatura: Italia imita los procedimientos contractuales franceses, Francia retoma las modalidades de la ley Acerbo (¡aunque con menos excesos!) para las elecciones comunales y sueña en el aprendizaje alemán. Los británicos se interrogan sobre la oportunidad de una centralización de la enseñanza en el momento en que los franceses ponen en tela de juicio el jacobinismo de la calle de Grenelle, morada del ministro de Educación.

¿Cómo, en esas condiciones, establecer un balance, decidir si los sistemas políticos convergen o divergen? Quizá no exista respuesta clara a este interrogante. Casi lo único que puede hacerse es poner de manifiesto algunos aspectos fundamentales:

- 1) En el seno de la Unión Europea existe, sin duda alguna, una organización sistemática de las convergencias mediante el juego de obligaciones que se imponen a sistemas antaño autónomos.
- 2) En otros lugares y, en particular, en los nuevos sistemas regionales, las fuerzas económicas y sociales, los elementos ideológicos o culturales poderosos empujan igualmente

te a la convergencia de los sistemas político-administrativos: el acercamiento es a la conjunción del Estado benefactor (generalizado en lo sucesivo) con el Estado de Derecho, sometidos cada vez más a la obligación de la globalización.

Las divergencias dejan su marca, sobre todo, en las instituciones, en su disposición, en sus modalidades de funcionamiento, en la división de las tareas pública y privada, en el “estilo” de los políticos. Y esas divergencias son, a la vez, importantes y secundarias; secundarias, porque no impiden las convergencias fundamentales; importantes, y yo diría incluso, personalmente, necesarias, para garantizar el pluralismo cultural que constituye la marca y riqueza de Europa y, más generalmente, del planeta. Si hay que elegir entre Andy Warhol y el Bosco, ¡me quedo con el Bosco!

Notas

* Versión publicada en *Gestión y Política Pública*, volumen V, N° 2, México, primer semestre de 1996.

¹ Acerca de este punto, véase R. Rose (1991: 3-30).

Bibliografía

- BADIE, B. (1992), *L'Etat importé*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (1988), Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation a l'innovation, *Bulletin du CEDEJ*, 23, (primer semestre).
- HANKISS, E., (1990), *East European Alternatives*, Oxford, Oxford Clarendon Press.
- HOBERG JR., H., (1991), Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Legislatura, *Journal of Public Policy*, vol. II.
- LOWENTHAL, A. (comp.) (1991), *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- MARTIN, D. C., (1992) Le choix d'identité, *Revue française de science politique*, vol. 42, 4, (agosto).
- QUIJANO, A. y WALLERSTEIN, I. (1992), De l'américanité comme concept, ou les Amériques dans le système mondial moderne, *Revue internationale des sciences sociales*, 134, (noviembre).
- ROMANO, R., (1992), Le poids des institutions métropolitaines, *Revue internationale des sciences sociales*, 134, (noviembre).
- ROSE, R. (1992), Escaping from Absolute Dissatisfaction. A Trial and Error Model of Change in Eastern Europe, *Journal of Theoretical Politics*, 4.
- ROSE, R., (1991), What is Lesson Drawing?, *Journal of Public Policy*, vol. II.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

¿Racionalidad política versus racionalidad económica?

Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método del análisis político*

CARLOS H. ACUÑA

1. La importancia actual de lo neoclásico y la obra de Mancur Olson

La teoría neoclásica surge en la segunda mitad del siglo XIX con la obra de economistas como Alfred Marshall y León Walras. Mientras que su acuerdo con los clásicos de los siglos XVIII y XIX como Adam Smith y David Ricardo está en que el libre juego de oferta y demanda se equilibra en el mercado expresándose en el precio, su desacuerdo está en el acento que ponen al peso de lo micro o lo macroeconómico en la explicación de la producción y distribución de recursos: la teoría neoclásica acentúa la dinámica microeconómica en la determinación del equilibrio general de la economía y los precios. No sólo acentúa la noción de los salarios e impuestos como costos a nivel de la empresa, que afectan la estructura de oferta y precios (a diferencia, por ejemplo, del acento del keynesianismo en relación al efecto de salarios e impuestos sobre la demanda agregada e, indirectamente, también sobre tasa de ganancias, oferta y precios). También considera que la utilidad marginal, esto es la utilidad que le brinda al consumidor una unidad extra del producto, es central en la determinación del precio. De esta forma, lo que pasa “del lado de la oferta” (a nivel de las empresas y de la cantidad de productos ofrecidos) es determinante sobre los precios, ganancias y, por ende, sobre la producción y distribución de recursos económicos. La teoría neoclásica nos presenta un mercado preexistente a las relaciones socio-políticas, mercado cuya eficiencia se vio menguada por reglamentaciones, disposiciones y controles estatales invasivos y exógenos a su naturaleza optimizadora de recursos. La lógica del mercado tiene una naturaleza o “fuerza” que subyace en toda sociedad y, por lo tanto, es “reencontrable” si se remueve el chaleco de fuerza de la intervención estatal. La fuerza del mercado está latente en todo momento y sociedad, por lo que el papel de los reformadores estructurales neoclásicos no se autodefine como dirigido a la construcción de mercados sino a su liberación.

La teoría no es meramente una explicación de la economía y el comportamiento de agentes económicos sino que se presenta como un marco de explicación de todo comportamiento humano (individual y colectivo).¹ Como argumentó Becker (1976), los presupuestos que están en el “corazón” de este “enfoque económico” son, que toda conducta humana (1976: 8) está orientada por la maximización individual de utilidades,² la noción de equilibrio de los merca-

dos y el convencimiento de que las preferencias son estables (1976: 5). El enfoque, por tanto, no hace distinciones entre decisiones trascendentes y las que no lo son (el proceso de decisión es similar en materias como el suicidio o con respecto a la marca de café a consumir), y por ende entiende todo comportamiento humano como llevado adelante por sujetos que maximizan su utilidad desde un conjunto estable de preferencias y acumulan un nivel óptimo de información y otros insumos en una variedad de mercados (1976: 14) en los que se despliegan todas las actividades individuales y grupales.

Cuatro son las razones por las que le prestaremos una atención algo detallada al modelo neoclásico de acción colectiva a través del trabajo de Mancur Olson.

En primer lugar, la teoría que basa la explicación de las conductas en el interés egoísta ha generado lo que Mansbridge denomina una “minirevuelta” (1990: 19) en el debate de la ciencia política en los Estados Unidos y Europa. Después de un continuo avance de su influencia a partir de la década de 1960, es desde el principios de la década presente que un mayor número de estudiosos está retomando la crítica y las “viejas” discusiones sobre los fundamentos neoclásicos para comprender el comportamiento socio-político. El riesgo que está en juego en la discusión actual “del Norte” es que el intento para superar el reduccionismo neoclásico conlleve un movimiento hacia el extremo opuesto y re-emerjan en la investigación política y sociológica explicaciones donde las estructuras y los sistemas (culturales o materiales) obturen la existencia de actores y el peso que tienen sus opciones sobre la historia.

En segundo lugar, con respecto a la tradición y presente de la investigación socio-política en gran parte “del Sur”, tanto en Argentina como en el resto de América Latina el modelo neoclásico en general no ha sido trabajado con suficiente profundidad. Si bien es común la lectura de sus textos en las aulas universitarias y escuchar críticas a su “reduccionismo economicista e individualista”, la investigación relacionada a la organización y comportamiento de actores colectivos ha generalmente obviado dar cuenta de un problema relevante marcado por Mancur Olson: la tensión entre los intereses individuales y los colectivos. Después del trabajo seminal de Olson ya no es obvio que exista linealidad y ausencia de contradicción entre los mismos. A esta altura, cuando se observa una situación social en la que existe linealidad y fluidez entre los mismos es necesario dar cuenta de las razones para el “particular” fenómeno. Sin embargo, y dada la relativa ausencia de referencias a los problemas de acción colectiva de los actores sociales, el resultado en general ha sido la predominancia de trabajos que mantienen (explícitamente o no) una fuerte presencia ya sea de premisas plural-desarrollistas, ya sea de presupuestos estructuralistas en los que la tensión entre los individuos y sus formas de acción colectiva se minimiza asumiendo una linealidad entre la lógica estructural en la que se ven “inmersos” los individuos, y sus acciones colectivas.

En tercer lugar, y con respecto a posibles tendencias futuras de la investigación socio-política en la región latinoamericana, a partir de la crisis del keynesianismo y la re-emergencia de teorías neoclásicas como dominantes en el análisis y diseño de políticas económicas a partir de fines de la década de los años setenta, la tensión/contradicción entre los intereses de la “comunidad” (entendida como el conjunto de individuos que participan en los diversos mercados) por un lado, y los intereses de las “corporaciones” y el estado por el otro, ha surgido como tema central en los espacios de producción de teoría y enseñanza de la economía, así como

también como parte importante del discurso político-ideológico en que se sustentan las políticas de reforma estructural orientadas a fortalecer el papel de los mercados en la regulación de las relaciones sociales. El supuesto implícito de estas políticas es que “una economía descentralizada motivada por el interés en uno mismo y guiada por las señales de precios sería compatible con una disposición coherente de los recursos económicos que podría ser considerada, en un sentido bien definido, como superior a una extensa clase de posibles disposiciones alternativas” (Arrow y Hahn, s/f, pp. vi-vii, citado por Sen, 1990, p. 28, mi traducción). Por otra parte, la estabilidad democrática y las reformas estructurales pro mercado en varias sociedades latinoamericanas están sustentadas en alianzas que hubieran sido impensables en el pasado por su “inconsistencia ideológica”³ (como la del Peronismo y la derecha liberal en la Argentina) e inesperadamente conducidas por partidos de tradición populista o de centro-izquierda (como el Peronismo en la Argentina o, con respecto al mantenimiento del modelo neoclásico, la alianza centro-izquierda en Chile). Al articularse estos fenómenos con la casi desaparición de la militancia sin alguna renta (cargos o “negocios” ligados a la política) y una corrupción bastante generalizada en los ambientes políticos, el sentido común ha comenzado a percibir a la política como vaciada de contenido ideológico y de compromiso con el bien común para equipararla a la búsqueda de beneficios personales (ya sea por medio de rentas *-sanctas* o *non sanctas*- o por medio de una pragmática -a veces casi brutal- maximización del apoyo electoral para mantener los beneficios del poder). En este contexto de hegemonía neoclásica en el diseño de políticas públicas y una imagen pública de los políticos como actores alejados del bien común en su motivación íntima y “verdadera”, es muy probable que sea sólo una cuestión de tiempo para que se multipliquen en la región las explicaciones neoclásicas de la política. En otras palabras, es muy probable que la investigación empírica que hoy todavía está concentrada en saber “lo que hacen los políticos” (por ejemplo, en valiosos estudios cuantitativos sobre actividad parlamentaria) madure hacia la pregunta “por qué hacen lo que hacen”, surgiendo como riesgo en “el Sur” que se encuentre sin mayor elaboración la respuesta en la importación de modelos basados en presupuestos de maximización individualista aplicados (y discutidos) desde hace años en los Estados Unidos. El riesgo no se refiere sólo a lo que a Philippe Schmitter le gusta describir como tornar el análisis político en mala economía, sino también a que cuando prejuicios socio-políticos concuerdan con el “sentido común” y un paradigma dominante, los presupuestos científicos de este último se vuelven particularmente poderosos y poco tolerantes (baste recordar las “molestias” sufridas por Galileo).

Finalmente, en el contexto de la obra neoclásica el trabajo de Olson se destaca como la elaboración de la teoría de acción colectiva más específica y completa, por lo que nos concentraremos en su obra agregando algunos comentarios sobre lo que toma prestado de Schumpeter y Downs.

2. Por qué intereses comunes no llevan a acciones colectivas para realizarlos (salvo cuando tiene sentido)

El trabajo de Mancur Olson⁴ surge de lo planteado por Joseph Schumpeter y Anthony Downs. En el texto de Schumpeter (1976, edición original en 1942) se plantea que no existe un bien común o un interés público como motivación dominante del comportamiento racional de los actores. En democracia, las motivaciones de los políticos y votantes están en priorizar la realización de sus intereses individuales. En regímenes no autoritarios, que enfrentarían el pro-

blema de gobierno y estabilidad obviando la imposición de una voluntad minoritaria, los políticos diseñan e implementan políticas que apuntan a la captación de votos, precondition para la obtención de los beneficios del poder. Los votantes responden a las propuestas de estos “empresarios” de lo público en función de cómo impactarán sobre sus intereses individuales. La agregación de intereses que usualmente se denomina “lo público” no influye ni en el origen ni en la reproducción del accionar colectivo pues, en realidad, este es un cambiante equilibrio resultante de la articulación de las preferencias individuales de políticos y votantes. Por lo tanto, la eficiencia, estabilidad y “legitimidad” del régimen dependen de que este equilibrio reúna una condición de reproducción clave: si los políticos no responden a las expectativas de sus representados en un nivel más eficiente que el ofrecido por la competencia (corporizada en otros políticos), pierden elecciones (esto es, pierden sus puestos, influencia, ingresos, poder y prestigio). Para molestia de muchos ideólogos y teóricos normativos de la democracia, Schumpeter nos cuenta que la legitimidad democrática por su carácter “representativo”,⁵ no funciona como resultado de una conciencia colectiva que, sintetizada en políticas y acciones de gobierno por sus líderes electos, identifica el bien común y comprende la superioridad moral de esta forma de gobierno. La representación de preferencias mayoritarias en el diseño de políticas públicas funciona en realidad como resultado de un eficiente sistema (el electoral) que equilibra distintos intereses individuales. En lenguaje Przeworskiiano podemos concluir que para Schumpeter la democracia liberal no es el estadio superior del desarrollo político humano sino una forma contingente (y más eficiente que otras) de equilibrar intereses individuales contradictorios o, al menos, en tensión.

Por otra parte, Downs en su teoría económica de la democracia (1957) también argumenta que la actividad racional de los políticos no debe ser comprendida como motivada por la ideología y el bien común. Los políticos y gobernantes, que ejemplifican la tensión entre el interés individual y la acción colectiva por ser “empresarios” de lo público, tendrían como principal objetivo la realización de su interés individual (ingresos, poder y prestigio, 1957: 137). Las plataformas electorales y discusión ideológica serían sólo un mecanismo para maximizar votos. La articulación entre Downs y Olson no sólo se refiere a sus coincidencias en el plano antropológico (esto es, la visión del humano como maximizador de utilidades individuales), sino, y como apunta Booth (1978: 173), también se refiere a que políticos y votantes enfrentan problemas similares: mientras los políticos actúan en un mundo de incertidumbre e información imperfecta sobre las preferencias de los votantes, los propios votantes enfrentan incertidumbre e información imperfecta sobre las actividades y posiciones de los partidos y candidatos. Ambos, políticos y votantes, tienden a reducir los costos para solucionar el problema de información, por lo que los primeros evitan las compulsas permanentes cuando pueden y los votantes, dado su conocimiento del pequeño impacto que su voto tendrá sobre el resultado electoral global, no ponen demasiado esfuerzo en la obtención y análisis de información política. En este contexto, Downs complejiza el planteo de Schumpeter al incorporar la organización y actividad de los “grupos de interés” como central para el funcionamiento del régimen democrático. Los “grupos de interés” organizados cumplirían un papel clave tanto para los políticos como para sus miembros: agregarían las preferencias individuales de sus “representados” simplificándole el problema de información a los políticos, e informarían a sus representados (formando opinión política) sobre la mayor o menor receptividad de los distintos políticos y partidos con respecto a los intereses grupales. Tanto los “empresarios” de lo público (los políticos) como los “empresarios” de los intereses privados (líderes o funcionarios de organizaciones de “inte-

res”), enfrentan importantes costos en caso de no responder a las expectativas de sus respectivos representados: pierden votos o afiliados (o sea, ambos enfrentan la posibilidad de perder ingresos, poder y prestigio). Lo que resulta es también una teoría de la democracia que explica la reproducción de estabilidad del régimen a partir de una maximización de intereses individuales de “empresarios”, votantes y miembros de “grupos de interés” que, a) demanda cierto nivel de representación de intereses colectivos en el plano de las políticas públicas, y b) permite (y se beneficia de) una división de funciones entre gobierno y “grupos de interés”. En definitiva, Downs introduce la noción de acción colectiva o del cumplimiento de funciones sociales “necesarias” como “subproductos” que, aunque lo parezcan, no son el principal motivo del comportamiento humano: “Las funciones sociales son usualmente subproductos, y las ambiciones privadas los fines, de la acción humana” (1957: 29, mi traducción).

En este contexto, la influyente teoría de acción colectiva de Olson intenta explicar justamente la lógica de organización y comportamiento de los “grupos de interés”. Gran parte de los estudios llevados adelante a partir de este marco teórico, así como el propio trabajo de Olson (1980, capítulo 5), acentúan que constituye un quiebre con respecto a los presupuestos pluralistas sobre la acción colectiva. La diferencia central se establece con la creencia pluralista que la acción colectiva es el resultado del acuerdo voluntario entre los miembros de un grupo para defender colectivamente sus intereses comunes. La teoría de Olson ya no entiende a la acción colectiva como resultado de la relación entre intereses individuales similares que resulta en una acción grupal solidaria, sino que la entiende como un subproducto de individuos que buscan beneficios a través de la obtención de “bienes selectivos” (planes de crédito, asesoramiento legal o impositivo, servicios médicos, etc.) ofrecidos por una organización.

La explicación de Olson está basada en el presupuesto de que el principal determinante del comportamiento social es el individuo que actúa racionalmente buscando una maximización de utilidad. Esta búsqueda de optimización tiene estreñimientos políticos y económicos, y estos dependen del ambiente social en el que el individuo lleva adelante su proceso de toma de decisiones. De este modo, cualquier fenómeno de acción colectiva puede ser entendido por medio de la articulación entre sujetos que desean maximizar individualmente ciertos bienes y las condiciones dentro de las cuales el individuo decidirá si se une a la cooperación grupal para perseguir sus objetivos.

El análisis enfatiza la función de utilidad en la que para el individuo se inscribe el bien buscado/ofrecido y la decreciente utilidad marginal de la contribución individual para la acción grupal. Reproduciendo el argumento neoclásico, Olson afirma que esta maximización no equivale al “egoísmo materialista”. Dado que todo comportamiento es auto-interesado porque responde a un orden de preferencias (representable en funciones de utilidad) y que el interés en uno mismo se refiere a una maximización de utilidades que pueden ser material-monetarias, sensuales, ideales, o de cualquier otro tipo, entonces la maximización de utilidades se puede desplegar, dependiendo de las preferencias, en conductas altruistas, egoístas o, lo que es más común, en conductas que reflejan una mezcla de impulsos difícil de comprender inclusive para el propio actor.

Su segundo punto de énfasis se relaciona con las condiciones del contexto social en el que el individuo enfrenta el dilema de participar o no de la acción colectiva. Olson hace esto, como

apunta Russell Hardin (1982, capítulo 2), por la negativa, esto es mostrando esos elementos que no permiten obviar la acción colectiva. Esta conclusión está basada en el presupuesto de la teoría que el incentivo para un individuo en un grupo latente es no contribuir a la provisión grupal del bien colectivo, sino alcanzar un beneficio individual neto (A_i) positivo como resultado de la diferencia entre el beneficio individual bruto (V_i) y el costo individual de integrarse y apoyar la acción grupal (C_i). Así, el individuo se integrará a la acción colectiva cuando $A_i > 0$ en la relación $A_i = V_i - C_i$.

Una primera consecuencia relacionada directamente con nuestra discusión es que acción colectiva de grupos latentes grandes, necesariamente no ocurrirá si no existen factores externos al individuo/grupo latente que tornen los beneficios individuales brutos en mayores que los costos de participación individual ($V_i > C_i$).

Es más, el problema del *colado*⁶ reduce significativamente la probabilidad de que los miembros potenciales integren la acción colectiva. El resultado reproduce la estructura del *Dilema del Prisionero* porque el conjunto de los miembros estaría mejor aportando a la acción colectiva, pero los valores de la matriz de costo/beneficio individual torna dominante la estrategia del colado, resultando en una situación Pareto subóptima. El tamaño del grupo es en consecuencia relevante con respecto a la probabilidad de articulación de acciones colectivas. Pequeños grupos pueden resolver el problema del colado con mayor facilidad dado que la estrecha red de relaciones interpersonales, a) por la positiva, permite reducir la tentación de colarse por la fácil percepción que tienen los individuos con respecto a que el peso del aporte individual hará diferencia en la obtención de las ventajas producidas por la acción colectiva; y b) por la negativa, permite observar, identificar y sancionar con relativa facilidad a los que a pesar de todo traicionan el esfuerzo colectivo. La estructura costo/beneficio en este caso muestra claros beneficios en el caso de colaborar y muy probables costos en el caso de no hacerlo, por lo que en pequeños grupos resulta individualmente racional la colaboración con acciones colectivas y más probable su articulación. La contracara que muestran los grupos grandes es, a) que el aporte individual se percibe como con poco impacto sobre la acción colectiva ($1/n$, donde n es “grande”) y, por ende, de menor relevancia para la producción del bien colectivo; y b) que la vasta red de relaciones interpersonales torna más difícil observar, identificar y sancionar a los colados. Estos grupos se caracterizan por una estructura costo/beneficio que ofrece pocos incentivos individuales para colaborar y menor probabilidad de ser sancionado en caso de no colaborar, lo que torna individualmente racional la estrategia del colado y menos probable la articulación de acción colectiva. Por ello, los problemas más relevantes de acción colectiva se refieren a los encarados por grupos o conjuntos sociales *grandes*, por lo que de no mediar aclaración en contrario, al referirnos a la acción colectiva, sus problemas y dinámicas, nos vamos a estar refiriendo a grupos sociales grandes.

3. La acción colectiva: una cuestión de racionalidad

Olson plantea que existen tres posibles factores externos para evitar el resultado subóptimo paretiano de la generalizada no colaboración individual en acciones colectivas: la existencia de empresarios,⁷ de beneficios selectivos (positivos para colaborar y/o negativos para no hacerlo) o motivaciones extrarracionales.

De esta forma, la teoría de la acción colectiva como subproducto nos cuenta que los “grupos de interés” tienen éxito en la provisión de bienes colectivos como subproducto de la organización basada en beneficios selectivos o motivaciones extrarracionales. Por una parte, los incentivos son “selectivos” porque sólo pueden ser obtenidos por los miembros de la organización.⁸

Por la otra, las motivaciones extrarracionales se refieren a motivaciones morales, de autorrealización siendo “parte de la historia”, ignorancia, malos entendidos o motivaciones ideológicas. Todos estos factores “irracionales” permitirían la explicación ya sea de organizaciones pequeñas o bien de una pequeña parte de la membresía de organizaciones grandes.

Por ello, Olson concluye que,

(...) El individuo racional en el grupo extenso en un contexto socio-político, no estará dispuesto a hacer ningún sacrificio para alcanzar los objetivos que el comparte con otros. No hay, en consecuencia, presunción de que grupos grandes se organizarán para actuar en su interés común. Sólo cuando los grupos son pequeños, o cuando son suficientemente afortunados de tener una fuente independiente de beneficios selectivos, los grupos se organizarán o actuarán para lograr sus objetivos (pp. 166-167).

También sabemos que el principio neoclásico de racionalidad, esto es la búsqueda individual de maximización a través de un análisis costo/beneficio basado en órdenes de preferencias individuales, se asume como universal, natural, característico de los humanos como tales, un principio que trasciende tiempo y espacio. Así, el modelo explicativo de acción colectiva también es universal y no admite excepciones o grados de probabilidad, siempre y cuando los individuos sean y actúen racionalmente.

¿Cómo explicaría Olson fenómenos de acción colectiva que abarcasen a grandes grupos sociales hasta ese momento latentes (como una clase o fracción de la misma), en caso de ausencia de incentivos selectivos? Por una parte, ya sabemos que un grupo se organizará sólo cuando es pequeño o tiene una fuente independiente de incentivos selectivos. Por otra parte, se nos informa que “(...) acción con orientación clasista no ocurrirá si los individuos que componen la clase actúan racionalmente” (p. 105), por lo que si el fenómeno ocurre debemos recordar que “(...) una actitud clasista irracional sociológicamente determinada, puede (...) ser influida por la posición económica de una clase; las condiciones económicas pueden afectar las actitudes sociales” y que “(...) una teoría del comportamiento irracional llevando a acción de clase puede en ciertos casos ser de algún interés. Las diferencias de clase resultantes de factores sociológicos pueden llevar irracional y emocionalmente a los individuos a actuar en una forma de orientación clasista” (p. 108).

De esta forma, la teoría no considera este tipo de fenómenos complicaciones o desafíos. Es más, ni siquiera frente a casos donde los movimientos sociales fuesen de tal masividad que abarcasen a la totalidad de una clase o la trascendiesen, la teoría neoclásica percibe complicaciones para su modelo explicativo. Resuelve esta anomalía acentuando que,

Los adherentes a “movimientos de masas” son usualmente explicados en términos de su “alienación” de la sociedad. Esta alienación produce disturbios psicológicos o desequilibrio (...). Una devoción fanática a una ideología o líder es común en movimientos de masas, y se dice que muchos de estos movimientos de masas están en un “borde lunático”. Este tipo de experiencia es más común en períodos de revolución y levantamiento y en países inestables, que en países estables, sociedades bien ordenadas y apáticas que han visto el “fin de la ideología” (p. 162).

Vamos a dejar de lado consideraciones sobre el uso de categorías como “borde lunático” para explicar fenómenos sociales, o sobre la carga valorativa de nociones como “sociedades bien ordenadas”, y también sobre el hecho que “el fin de la ideología” a la que se refiere Olson no constituyó de hecho un fenómeno socio-político sino que era el resultado de una imaginación algo fuera de control. La conclusión es que la única manera de mantener racionalidad en el proceso de inexistencia a existencia de acción colectiva es tornando positivo el retorno individual neto (de $A_1 < 0$ a $A_1 > 0$) por medio de una acción empresarial capaz de generar una estructura de incentivos selectivos. Pero si el retorno individual neto no varía, entonces la ocurrencia de acción colectiva implicará necesariamente que algún tipo de irracionalidad está operando sobre la conducta de los individuos.

De las críticas a la explicación de Olson sobre la acción colectiva vamos aquí a referirnos a las tres más comunes. La primera, que se origina en el “estructuralismo sociológico”, argumenta que la noción de racionalidad utilizada por Olson e ilustrada por el *DP*, deja de lado importantes aspectos psicológicos y sociales de la interacción humana. Por ejemplo, Buckley, Burns y Meeker sostienen que características sociales y psicológicas típicas de la interacción humana, son abstraídas por este tipo de análisis con el fin de poder investigar la estructura pura de un juego y hacer posible una solución matemática. En contraposición, ellos enfatizan el contexto social y, particularmente, la forma en que las relaciones sociales y los procesos de control social estructuran la interacción humana, dando forma y transformando percepciones y preferencias, posibilidades de acción, procedimientos decisionales y, por tanto, los patrones probables de interacción (1974: 293-294). Una variante de esta línea crítica es la desarrollada por Pizzorno (1978, 1985) cuando enfatiza como objeto de la lucha política el moldear las identidades colectivas de los actores, y por ende su estructura y orden de preferencias, lo que por definición llevaría al análisis político a un terreno previo y más profundo del que es objeto la atención de la teoría neoclásica. Desde el punto de vista de Pizzorno, el objeto central del análisis político está en los fenómenos que desafían la estabilidad de las preferencias y el supuesto de maximización individual de utilidades como principal motivación del comportamiento socio-político. Así, por ejemplo, el voto resulta más cercano a un rito de confirmación o redefinición intersubjetiva de pertenencia a una colectividad (identidad colectiva), que a una acción estratégica encaminada a la maximización de intereses individuales.

La segunda crítica, de menor importancia para nuestro trabajo, se refiere a la relación que se establece entre tamaño del grupo/probabilidad de acción colectiva:

Quando desempaquetamos el significado de la frase “Los grupos grandes son más propensos a fallar que los grupos pequeños”, parece, contrariamente a su sentido superficial, ser al menos ambigua. Entre sus posibles interpretaciones

están estas: 1) Si el tamaño del grupo A se incrementa, lo mismo pasa con la probabilidad de su fracaso; y 2) Si A y B son grupos cada uno con intereses similares, y A es mayor que B, entonces es más probable que A fracase que lo haga B. (Hardin, 1982: 45)

La tercera crítica, de mayor peso para nuestra discusión, se refiere a los casos donde la teoría de la acción colectiva como subproducto no tiene capacidad explicativa:

La debilidad más obvia de la teoría [de la acción colectiva como] subproducto, sin embargo, es que a pesar de que explica la contribución a una organización política en marcha, no parece explicar cómo es que muchos grupos se organizan en un principio. (Hardin, 1982: 34)

Sin embargo, ninguno de estos argumentos es suficientemente poderoso como para mostrar las deficiencias explicativas en el reduccionismo que afecta a la teoría neoclásica de la acción colectiva. Hardin concluye:

Por tanto, Olson presenta una fuerte explicación racional de la supervivencia de algunas organizaciones que proveen a sus miembros bienes colectivos, pero deja el origen de muchos de esos grupos sin explicar, y por lo tanto la explicación del éxito de su acción colectiva queda también cuestionado. Una respuesta obvia es quizás que los motivos extra-rationales estimulan la organización original de un grupo (y quizás hasta el apoyo subsecuente). (Hardin, 1982: 34)

El problema con las dos últimas críticas es su aceptación que la teoría constituye una fuerte explicación de organizaciones que ya existen y su recurso a motivaciones “extraracionales” para aquellos casos donde la teoría no funciona. Lo que subyace a la teoría de Olson y a las críticas de Hardin, más allá del cuidado de este último de no calificar “irracional” sino “extraracional” lo que está más allá de la “racionalidad” neoclásica, es su criterio común sobre la noción de racionalidad. Las discrepancias entre estos autores ilustran las limitaciones de las discusiones cuando acuerdan en la noción neoclásica de racionalidad.

Las críticas de Hardin son insuficientes y, aparentemente, no apuntan tanto hacia una revisión de las fundaciones de la teoría sino hacia una reducción de su universo de explicación. Esto es claro cuando Hardin afirma:

La lógica de acción colectiva [genera predicciones] en muchos contextos, aunque no en otros. Ofrece una notoriamente pobre explicación para el comportamiento de los votantes, puesto que sugiere que casi nadie votaría voluntariamente en, digamos, las elecciones nacionales de los Estados Unidos. Nos ayuda a entender por qué la mitad de los [norteamericanos] no vota, pero aporta poco para ayudarnos a entender la otra mitad. (1982: 11)

El presupuesto de Hardin es que tenemos una explicación “racional” sobre la no participación electoral de la mitad del electorado, pero que la teoría no puede ayudar a comprender el comportamiento irracional de la otra mitad del electorado que vota. Por tanto, se asume que

la teoría permanece como válida porque es exitosa en explicar esas instancias donde la “racionalidad” reina y también exitosa al poder identificar aquellos casos donde la existencia de irracionalidad demanda una teoría alternativa. Esta es la razón por la que Hardin acepta que “ayuda a comprender por qué la mitad...no vota” y también por qué Olson cree que “una teoría del comportamiento irracional llevando a acción de clase puede en ciertos casos ser de algún interés”, y también por qué él está convencido que ha resuelto esta oscura área del universo de explicación por medio de la utilización de nociones como “disturbios psicológicos”, “desequilibrios”, “borde lunático de los movimientos de masas”, “alienación de la sociedad”, etcétera.

En este punto parece que Olson concuerda con Schumpeter al preferir perder amplitud explicativa a cambio de una mayor consistencia teórica que Downs. Schumpeter reconoce el desafío que le plantean a la teoría fenómenos políticos como el de los grandes grupos de votantes (presentes a pesar de la no obligatoriedad del voto) y no duda sobre la forma de resolverlo: “El ciudadano típico tendería en cuestiones políticas a ceder a un prejuicio e impulso extrarracional o irracional” (1976: 262, mi traducción). Y Downs parece coincidir cuando observa la realidad:

En realidad, los hombres no son siempre egoístas, inclusive en política. Ellos frecuentemente hacen lo que parece ser individualmente irracional porque creen que es socialmente racional -esto es, beneficia a otros a pesar de que los afecta a ellos personalmente-. Por ejemplo, políticos en el mundo real algunas veces actúan siguiendo lo que piensan que es mejor para la sociedad como un todo a pesar de que saben que sus acciones perderán votos. En todo campo, no hay una forma completa de dar cuenta del comportamiento humano sin mencionar ese altruismo; sus poseedores están entre los héroes que los hombres bien admiran” (1957: 29 citado por Mansbridge, 1990: 10-11, mi traducción).

Sin embargo, a pesar de esta coincidencia con Schumpeter y Olson, Downs afirma que en el cálculo costo/beneficio del votante, al *bajo* costo de corto plazo implícito en el voto (reunir y analizar información, así como el esfuerzo del acto de votar en sí) se incorpora el beneficio de evitar el alto costo que en el largo plazo tendría una generalización del comportamiento maximizador del que no vota (esto es, la caída del sistema de participación electoral, Downs, 1957: 266-271). De esta manera, Downs abandona parte del presupuesto individualista a cambio de poder explicar por qué la gente vota: parece, y al mejor estilo del viejo pluralismo, que hay situaciones donde el interés colectivo (en el que el individuo como miembro de la colectividad tiene algo que ganar) puede mover al individuo a cooperar “racionalmente” en acciones colectivas. Esta colaboración es “racional” porque el cálculo sigue siendo costo/beneficio, aunque esta vez incorporando dentro del beneficio individual el valor de descuento de futuros beneficios colectivos (ligados a que el sistema democrático no caiga a causa de insuficientes participantes en el acto que lo funda: el voto). Si la cosa es como Downs la plantea, la contradicción entre el interés colectivo y el individual es menos determinante de lo supuesto, pues, y más allá de los minoritarios y admirados héroes, sí cuando la mayoría de los individuos llegan a percibir la relación entre los intereses grupales y el propio a nivel individual actúa colectivamente, el *Dilema del Prisionero* es poco relevante para la acción colectiva, lo que corre el riesgo de reproducir el supuesto de una relación lineal entre lo individual y lo colectivo, tanto

para la minoría heroica como para la mayoría egoísta. Olson no está dispuesto a esta ambigüedad teórica: si no existen incentivos selectivos no habrá participación en acciones colectivas, y si la hay es por la presencia de irracionalidad.

Sen, refiriéndose al estado actual de la discusión en la teoría económica sobre estos presupuestos,⁹ considera que una compulsa entre economistas de distintas escuelas mostraría tres posiciones distintas: (i) que la teoría no es falsable; (ii) que es falsable y que, sin embargo, todavía no ha sido falsada (por lo que mantiene validez científica); y (iii) que es falsable y que es falsa (1990: 31). Sen deja de lado la posibilidad de que algunos presupuestos de la teoría no sean falsables y otros sean falsables y falsos. Esta simultánea alternativa es de relevancia porque la teoría neoclásica en general, y de Olson en particular, se basan en presupuestos no falsables y, además, por la forma en que “logran” dejar de lado los casos que caen más allá de su poder explicativo, estructuran una forma explicativa falaz. Veamos por qué.

4. Tautologías y falacias de la teoría de acción colectiva de Olson

Primero, la hipótesis de Olson con respecto a la generalizada “racionalidad” en los grupos grandes reproduce una vieja debilidad conductista:

Existe paradójicamente la posibilidad lógica que grupos compuestos de (...) individuos puedan a veces actuar en función de sus intereses. Pero (...) esta posibilidad lógica no tiene usualmente importancia práctica (1980: 2).

Olson, por supuesto, tiene el derecho de considerar cualquier fenómeno social sin “importancia práctica” o, en todo caso, cualquier otra cosa también. Pero la cuestión que nos concierne aquí es cuáles de las consideraciones de Olson son de utilidad o, en su defecto, crean confusión para la explicación socio-política. Por ello, considerar el comportamiento de la mitad del electorado norteamericano y más de la mitad de los europeos (para utilizar casos donde el voto no es obligatorio) “sin importancia práctica” y como meras posibilidades lógicas muestra al menos alguna desprolijidad. Sin embargo, hay algo más. ¿Qué sabemos de aquellos que *no* votaron? ¿Podemos asumir que un análisis “racional” basado en el costo/beneficio individual es la base de su comportamiento?

Tengo un amigo norteamericano, Glenn, que solía no votar porque estaba convencido de que el voto no es un mecanismo eficiente ni efectivo para generar los cambios que el veía como necesarios en los Estados Unidos. Es más, Glenn y sus camaradas siempre sostuvieron que el voto “legítima y fortalece los mecanismos de dominación en esta enervante sociedad burguesa”. Entonces, la conclusión de Hardin con respecto a que la teoría por lo menos ayuda a explicar por qué la mitad del electorado norteamericano no vota se ve minada no sólo por la existencia del caso de Glenn, pero también, y lo que es más grave, por la ausencia de la provisión por parte de la teoría de indicadores para separar y clasificar aquellos individuos que siguieron un cálculo impecablemente “racional” de aquellos otros que fueron determinados por motivaciones “irracionales” y, sin embargo, se comportaron de una manera similar que los primeros. Aparentemente las “hordas irracionales” no están confinadas a aquellos que se comportan irracionalmente y la conclusión de Hardin sobre la fuerte explicación de Olson con refe-

rencia a la “racionalidad” de los que no votan resulta ser una falacia estructuralista: “una falacia que de manera injustificada iguala la relación entre motivos, acciones y consecuencias en el análisis sociológico con la relación correspondiente en la racionalidad individual” (Elster, 1978: 118, mi traducción).¹⁰ El argumento neoclásico que desestima la importancia de excepciones como la de Glenn porque la teoría haría referencia a los “grandes números” no es trascendente: los grandes números cubiertos por la teoría abarcan a la totalidad de electorados sin establecer clara relación entre sus premisas y el 50% que sí vota, porcentaje al que se le deben agregar Glenn y sus camaradas, quienes no votan por razones distintas a las que le imputa la teoría.

Segundo, y aunque en forma intuitiva acordemos que la forma de decidir no votar de Glenn no debe ser considerada predominante entre los norteamericanos que no votan, ¿cómo establece Olson el equilibrio entre “racionalidad/irracionalidad” que da sustento a la validez de la teoría?

Olson define la lógica de acción colectiva de los grandes grupos de esta forma:

- (1) $[R. \sim (IS)] \supset \sim (AC)$
 esto es, “si hay racionalidad y no hay incentivos selectivos, entonces no hay acción colectiva”.
- (2) $(R. IS) \supset AC$
 esto es, “si hay racionalidad y hay incentivos selectivos, entonces hay acción colectiva”.

Hay una tercer premisa que es tan importante como (1) y (2) para que la teoría sostenga su validez al enfrentar fenómenos o casos “excepcionales”. Efectivamente, como vimos más arriba, el hecho que la condición de “racionalidad” esté definida por la fórmula $A_1=V_1-C_1$ muestra una noción residual de irracionalidad, implica que la teoría de Olson sobre la acción colectiva está articulada por dos diferentes conjuntos de hipótesis. Por un lado están las que se refieren a la relación R/IS/AC y, por el otro, aquella que se refiere a la presencia de irracionalidad, o a la relación $\sim(R)/IS/AC$. Así, y siguiendo a Olson, podemos concluir que la tercera premisa es:

- (3) $\sim (R) \supset \sim[(\sim (IS). \sim (AC)) \vee (IS.AC)]$
 esto es, “si no hay racionalidad, entonces no se sostendrá alguna de las correlaciones entre ausencia de IS y ausencia de AC o entre existencia de IS y existencia de AC”.

Ahora bien, la ecuación que caracteriza al cálculo “racional” ($A_1=...$) se sostiene primero por definición y segundo por su capacidad explicativa sobre el comportamiento observable.

Dejando por el momento de lado consideraciones sobre la legitimidad definicional de esta noción de racionalidad, la observación sólo es posible sobre la existencia o ausencia de acción colectiva y/o de incentivos selectivos (o de sus gestores, los empresarios) mientras que no sobre la existencia o no de racionalidad en el cálculo independiente y previo a sus consecuencias observables. En otras palabras, la existencia objetiva de “movimientos de masas”, “líderes”, “situaciones de clase críticas”, etc., no son condiciones históricas ni suficientes ni necesarias para la

existencia de “irracionalidad”. La existencia de estos fenómenos sociales no nos informa sobre el grado de influencia “irracional” que han tenido sobre las motivaciones y comportamiento de la membresía del grupo latente. Y la ausencia de estos fenómenos no nos permite esperar la necesaria presencia generalizada de comportamiento “racional”, como nos lo demuestra Glenn al no votar y el 50% o más del electorado que vota en los Estados Unidos y Europa Occidental.

Se sigue que dependemos de la observación del comportamiento “irracional” para asumir la influencia “irracional” de cualquiera de estos fenómenos sobre los individuos.

Si esto es así, cada vez que se lleva adelante una investigación social, el orden de los factores y de las relaciones planteadas por las premisas de Olson necesariamente cambia. “Acción colectiva” deja de ser la variable dependiente de “racionalidad” y de “incentivos selectivos” por la incapacidad de concluir algo sobre la presencia o no de “racionalidad” antes de que el comportamiento individual ocurra y sea observado. Esta conclusión coincide con Sen cuando apunta que estas teorías económicas no analizan las preferencias de los individuos sino sus preferencias “reveladas” por su conducta (Sen, 1990: 29), lo que implica la imposibilidad de diferenciar preferencias y funciones de utilidad, o sea la condición de racionalidad, del comportamiento efectivo.

Ergo, la aplicación empírica de las premisas definicionales de Olson no deja otra alternativa que tornar

(1) en (4) $[\sim (IS). \sim (AC)] \supset R$

(2) en (5) $(IS.AC) \supset R$

(3) en (6) $\sim[(\sim (IS). \sim(AC)) \vee (IS.AC)] \supset \sim(R)$

De esta forma, cuando la teoría es operacionalizada torna a “racionalidad” en la variable dependiente, pues las nuevas premisas nos dicen: “si observamos ausencia de incentivos selectivos y de acción colectiva, entonces existió racionalidad; por otra parte, si observamos la presencia de incentivos selectivos y de acción colectiva, entonces también hubo racionalidad; pero si no se da la correspondencia ya sea entre ausencia de incentivos selectivos/ausencia de acción colectiva o entre presencia de incentivos selectivos/presencia de acción colectiva, entonces existió irracionalidad”.

Podemos concluir que no hay condiciones empíricas identificables por el observador que contradigan las premisas definicionales de Olson (esto es, 1, 2 y 3) por el carácter tautológico que asumen al articularse como conjunto teórico operacionalizable (en 4, 5 y 6). No hay fenómeno que pueda contradecir la teoría por la imposibilidad de su reconocimiento como contradicción desde la teoría misma. Obviamente, mi amigo Glenn resultará considerado como un “individualista racionalmente utilitario”, lo que muestra que la teoría de Olson goza de una asombrosa capacidad de cooptar disidentes, al menos a nivel estadístico.

De esta forma, con respecto a la teoría de Olson, a) la ausencia de definición de condiciones de “racionalidad” observables en forma independiente a sus consecuencias en el plano de

la conducta; b) una definición de “racionalidad” que se circunscribe al presupuesto axiomático $A_i = V_i - C_i$; y c) la ausencia de definición de condiciones observables de “no-racionalidad” o “irracionalidad” más allá de la presencia de una serie de factores que no son suficientes ni necesarios como causa de “irracionalidad”, determinan la articulación de una noción angosta y ahistórica de “racionalidad individual” con una noción residual de “irracionalidad”. El principal resultado de esta articulación es la construcción de una teoría no falsable. No hay observación posible que mine la explicación olsoniana de la acción colectiva porque es por medio de los eventos en cuestión que arribamos a las condiciones de racionalidad y no de las condiciones de racionalidad que arribamos a la explicación de la especificidad de los eventos analizados.

Lo que esto nos muestra es que la definición de “racionalidad” neoclásica, como en un salón de espejos, nos cuenta una y otra vez la combinación de presencia o ausencia de incentivos selectivos y acción colectiva que observamos desde un primer momento, variando el signo positivo o negativo de la presencia de racionalidad en la dirección necesaria para que la noción *a priori* de “racionalidad” se sostenga.

Esta crítica no implica afirmar que la “racionalidad angosta”, los incentivos selectivos y los “empresarios” no juegan un papel importante en la construcción de organizaciones y generación de acción colectiva. En este sentido, el aporte de Olson se mantiene como brillante y una gran guía para el análisis empírico. La crítica muestra que la reducción de la lógica de acción colectiva a una ahistórica racionalidad individualista y maximizadora que existe más allá (y previamente) a relaciones sociales particulares (temporal y espacialmente acotadas) no nos dice lo suficiente sobre las condiciones en las que el comportamiento individual se ve determinado, aunque al parecer hacerlo constituye una falacia.¹¹

5. La explicación neoclásica: problemas y alternativas

Se podría argumentar que lo antedicho es un problema de Olson que no necesariamente afecta al conjunto de la teoría neoclásica. Como apuntan Hahn y Hollins la teoría neoclásica acentúa que “el único *test* de una teoría es el éxito de sus predicciones; predicción y explicación son las dos caras de la misma y única moneda...”, “la teoría pura caracteriza al agente independientemente de su ambiente” y “el postulado que un agente está caracterizado por preferencias no deja de lado al santo ni a Genghis Kahn” (1979: 2-4, mi traducción). Es por eso que Becker nos dice que todo comportamiento humano es explicado por la teoría y que inclusive fumar hasta matarse o la decisión matrimonial se pueden explicar como decisiones racionales (1976: 7-8) determinadas por funciones de utilidad individual, por lo que la existencia de estas funciones permite explicar tanto el comportamiento de Florencia Nightingale como el de Genghis Kahn. Recordemos algo ya dicho: el razonamiento neoclásico para demostrar no equivalencia entre “racionalidad” y egoísmo sostiene que todo comportamiento es auto-interesado porque responde a un conjunto de preferencias (articuladas en funciones de utilidad) y que, si tenemos en cuenta que este interés en uno mismo se refiere a la maximización de utilidades material-monetarias, sensuales, ideales, o de cualquier otro tipo, entonces la maximización de utilidades se puede desplegar en la forma de conductas altruistas (Florencia), egoístas (Genghis) o, lo que es más común, de conductas que reflejan una mezcla de impulsos difícil de comprender inclusive para el propio agente.

El problema del razonamiento es que si cualquier y todo comportamiento está basado en preferencias y las mismas son independientes del ambiente en el que el agente está inmerso, no existe posible predicción de comportamiento: no se sabe cómo un agente se comportará y, haga lo que haga, se imputará su condición de resultado de preferencias individuales explicables por funciones de utilidad.

Por lo tanto, la teoría neoclásica de acción colectiva corre el riesgo de reproducir la estructura formal de la especulación ideológico-filosófica, esto es, sostenerse a partir de una validez axiomática que, al no ser falsable, resulta más un aporte a discusiones ontológicas que a la teoría y metodología de las ciencias sociales. Esto, por supuesto, no implica desmerecer el valor de la discusión ideológica o de la filosófica, sino que apunta a identificar explicaciones falaces diferenciando en el análisis social, por un lado, las herramientas de conocimiento empírico de, por el otro, principios que por su carácter metafísico no pueden sino ser normativos en vez de explicativos. Estas afirmaciones no necesariamente están en desacuerdo por lo planteado por algunos de los exponentes más lúcidos de la propia teoría neoclásica: Ronald Coase, uno de sus más brillantes exponentes, durante el período de preguntas y respuestas posterior a su discurso de recepción del Premio Nobel de Economía en 1991, se refirió a la economía neoclásica como una forma de teología (citado por Hollingsworth, Schmitter y Streek, 1994: 14-15).

Si una teoría goza de la pretensión de reunir condiciones de ciencia positiva, como lo hace la teoría neoclásica, necesariamente se reconoce como falsable por la observación u ocurrencia de algún acontecimiento. De no serlo, constituye sus explicaciones de comportamientos puntuales en falacias: si bien sus conclusiones dan la apariencia de ser inferencias legítimas y lógicamente necesarias de una articulación de premisas teóricas con información empírica, en realidad son sólo repeticiones de un *credo* frente a fenómenos que, en definitiva, no fueron apropiadamente explicados.

La única forma en que las premisas neoclásicas se pueden acercar a la predicción de comportamientos, como lo intenta Hardin, es reduciendo su noción de “auto-interés” de tal manera que pueda ser operacionalizada. En otras palabras, ya sea Florencia o bien Genghis deben ser excluidos de su parámetro de “racionalidad.” En conclusión, al pretender aplicar la noción de “racionalidad” a todo comportamiento individual, o bien esta se sostiene abandonando su pretensión predictiva, lo que equivale a renunciar a la pretensión científica de la teoría, o bien reduce su noción de “auto-interés” y “racionalidad” al comportamiento materialmente egoísta, como sin reconocerlo le ocurre a Olson al operacionalizar los principios neoclásicos en una teoría específica sobre el comportamiento colectivo. Consideremos la cuestión más en detalle. En el caso de Olson lo que a nivel definicional parece, en primera instancia, ser una clara independencia entre una noción pragmática de racionalidad y la noción de egoísmo individualista, termina en una unidad una vez que estos conceptos son utilizados para articular la teoría y Olson se ve transportado por su uso. Él afirma:

El argumento sobre grupos latentes grandes, entonces, no necesariamente implica un comportamiento interesado en uno mismo, aunque ese comportamiento sería completamente consistente con el. El único requisito es que el comportamiento de los individuos en grandes grupos u organizaciones (...) debería generalmente ser racional, en el sentido que su objetivo, egoísta o no, debe ser perseguido por medios que sean eficientes y efectivos para alcanzar esos objetivos. (1980; 64-65)

De esta forma, podemos arribar a dos conclusiones: 1) racionalidad utilitaria no necesariamente implica egoísmo, y 2) existe racionalidad si y sólo si hay un eficiente y efectivo uso de los medios para alcanzar los objetivos buscados. Es más, esta independencia entre egoísmo individualista y racionalidad es incluso ilustrada por Olson:

Aun si un miembro de un grupo grande fuese a desestimar enteramente sus intereses, el seguiría racionalmente sin contribuir a la provisión de cualquier bien colectivo o público dado que su contribución no sería perceptible. (Olson, 1980: 64)

En otras palabras, a pesar de que el individuo sea altruista, su aporte a la acción colectiva en un grupo grande no ocurrirá por el valor despreciable de la contribución individual (o la poca utilidad marginal del aporte individual al grupo), esto es $1/n$, donde n es el número total de los miembros del grupo y es “grande”. Cuanto mayor sea el número de participantes en la acción colectiva menor será el valor del aporte individual al grupo, por lo que la utilidad marginal del aporte individual es decreciente a medida que se incrementa la participación de los otros en la acción colectiva. Por otra parte, sabemos que para grupos grandes la ausencia racional de acción colectiva sólo puede ser afectada por empresarios que aseguran la generación de incentivos selectivos o por motivaciones irracionales. Al desempaquetar el contenido de los beneficios selectivos que incentivan la incorporación individual a la acción colectiva, encontramos una serie de bienes y servicios materiales como atención médica, planes de crédito, etc., o costos materiales potenciales como el desempleo en caso de no estar afiliado al sindicato. Entonces, lo que de hecho nos está diciendo esta premisa es que la única manera de mantener racionalidad en el proceso de inexistencia a existencia de acción colectiva es variando el retorno individual material y observable (de $A_i < 0$ a $A_i > 0$) por medio de la acción de empresarios que aseguran la provisión de bienes y servicios colectivos. Pero si el retorno individual con respecto a estos bienes materiales no varía, entonces la ocurrencia de acción colectiva implicará necesariamente que algún tipo de irracionalidad está operando sobre la conducta de los individuos. Por ello, la enunciación inicial en el sentido que existe independencia entre “racionalidad” y el egoísmo individualista resulta mera retórica que pronto se deja de lado. Hardin es más consistente en su definición de racionalidad. El afirma “Yo sólo uso racional para significar ‘eficiente en servir el interés de uno mismo’” (1982: 10). Esta noción implica una “racionalidad angosta” para Hardin, porque no incluye preocupaciones como la moral, el altruismo, etcétera. Por ello es que acciones individuales de defensa de intereses colectivos son irracionales por definición.

Sin embargo, el abandono de la noción de racionalidad utilitaria benthamiana y la adopción de una más angosta no salva el problema porque, y como vimos más arriba, lo que se operacionaliza resulta en una tautología que se presenta como falsable sin serlo, por lo que reproduce la condición de falacia.

Por otra parte, ¿es justo aplicar tal nivel de demanda de consistencia lógico-metodológica a una teoría?, ¿qué pasa si abandonamos los requisitos de parsimonia lógica entre axiomas, premisas teóricas, observaciones y explicaciones puntuales?, ¿a falta de mejores alternativas no podemos valorar la capacidad de explicación empírica de una teoría a pesar de que, reconocidamente, “haga agua”? En este sentido, Hardin afirma que “Parte de la apelación del presu-

puesto de racionalidad angosta es casi metodológico: es fácil acomodar en el análisis, y es relativamente fácil de aplicar en conductas generalizables” (1982: 11). Es más, Przeworski coincide al afirmar que es metodológicamente “cercano a lo imposible” incorporar la coexistencia de individuos egoístas, altruistas e ideológicos en el análisis de la acción colectiva, concluyendo que “la fuerza del individualismo metodológico es metodológica: descansa en la disposición de los economistas neoclásicos a ignorar todas las complicaciones que impidan conseguir respuestas a preguntas centrales” (1985: 386-387, mi traducción). En todo caso, la discusión no es meramente un juego lógico sino que se refiere a cómo es y puedo comprender lo real. Y si bien es importante no caer en el extremo opuesto de las tentaciones positivistas, debemos reconocer que si los fenómenos político-sociales son en efecto consecuencia de una doble determinación micro-macro, el mayor “realismo” del eclecticismo no parsimonioso puede ser más pertinente para explicar el objeto de estudio que una teoría que, por su afán de alcanzar parsimonia, es concientemente reduccionista. Como marca Elster (1990b: 44, 1989b, 1991), si bien es correcto no creer que todo comportamiento racional es egoísta, “hacer de cuenta” que lo es por una imaginada eficiencia metodológica en realidad no ayuda a comprender la conducta humana.¹² La efectividad de nuestra metodología depende de su correspondencia con el tipo y complejidad de nuestro objeto de análisis. Hardin y Przeworski se equivocan en su opción por una noción angosta de racionalidad porque, como lo ilustra la teoría de Olson, condiciones no falsables y falaces son la consecuencia necesaria de una definición de “racionalidad” que para sostenerse se ve obligada a distorsionar el objeto de estudio.

La identidad político-ideológica de los sujetos y su entendimiento o “mapeo” de las relaciones sociales determinan su evaluación/percepción sobre la probabilidad de influenciar cierto resultado. Es más, esta percepción sobre la probabilidad de influir cierto resultado en detrimento de otro o la percepción del costo de participar en acciones colectivas como “suficientemente bajo”, no depende de condiciones “objetivas” dadas y articuladas con una racionalidad maximizadora individualista.

La explicación de la acción colectiva demanda un marco de análisis capaz de reconocer una racionalidad individual producida y actuando dentro de relaciones sociales *específicas*. Y la primera condición para poder alcanzarlo es reconocer la complejidad de la acción colectiva, lo que a su vez demanda el necesario abandono del mítico y místico cálculo maximizador individualista como nuestro *único* parámetro de racionalidad.

Por otra parte, el riesgo al abandonar el individualismo maximizador como único parámetro de racionalidad es obturar el reconocimiento de su peso sobre los procesos socio-políticos, recayendo en reduccionismos estructuralistas o sistémicos para los que los individuos no llegan a constituirse como actores, resultando considerados meros agentes o correas de transmisión de una lógica socio-política que se despliega a sus espaldas. El riesgo es recaer a una historia sin sujetos.

A la tradicional tensión entre el *bolismo* y el *individualismo metodológica* Brian Barry (1978) la ilustra como una contradicción entre los sociólogos (o politólogos) y los economistas. Mientras que los “sociólogos” tienden a ser organicistas, discursivos, literarios y sistémicos, los “economistas” tienden a ser axiomáticos, mecanicistas y matemáticos. Los problemas que priorizan son también distintos: mientras que los “sociólogos” se preguntan cómo es que un siste-

ma puede mantener y reproducir su equilibrio en un contexto amenazante, los “economistas” indagan cómo condiciones iniciales evolucionarán o por qué lo hicieron de una forma y no de otra. De esta forma, los últimos ni tenderán a preocuparse sobre las condiciones en las que un cierto resultado se verá afectado, ni asignarán demasiado sentido a categorías como la de “sistema” y “equilibrio sistémico” (Barry, 1978: 6).

En general, la explicación socio-política tiende a cumplir un itinerario macro-macro o macro-micro: parte de totalidades o estructuras -económicas, político-institucionales o culturales- cuyos “desajustes” o dinámica disparan procesos socio-políticos (en los que los individuos están inmersos y se ven producidos, por lo que son considerados variables dependientes), que resultan en la reproducción del equilibrio anterior o alcanzan uno distinto, a veces inclusive por medio de la ruptura del viejo sistema y la emergencia de uno nuevo. La explicación económica, por otra parte, tiende a reconstruir una dirección micro-macro: parte del individuo, usualmente asumiéndolo como racional y utilitarista, para arribar a lo macro -los fenómenos y procesos sociales- como esfera o conjunto de variables dependientes. El individuo, su naturaleza y preferencias, así como las condiciones en que se ve inmerso, son tomados como algo dado (las condiciones iniciales del análisis) y las variables independientes para explicar lo macrosocial.¹³

Manteniendo el trabajo de Elster como referencia, y frente a la opción entre el individualismo metodológico y el holismo, o entre un enfoque “económico” versus uno “socio-político” de los procesos sociales, concluyo que es necesario y deseable cierto eclecticismo al abordar la explicación de las causas de la acción humana (individual y colectiva): podemos sostener que mientras algunas acciones están motivadas por una racionalidad individualista maximizadora otras lo están por normas sociales que fueron internalizadas en un proceso de socialización (determinando altruísmo, identidad colectiva, ideología, etc. -cf. Elster, 1991: 119-120-); y también podemos argumentar que es factible (aunque todavía no exista) una “gran teoría” en la que,

las preferencias y los deseos se explican endógenamente como un producto de los estados sociales a los que también contribuyen... Esta teoría -que, obviamente, en el estado presente del arte parece estar a años luz de distancia- incluiría 1) la explicación de la acción individual en términos de deseos y creencias individuales, 2) la explicación de macroestados en términos de acciones individuales y 3) la explicación de deseos y creencias en términos de macroestados. (Elster, 1990a: 79)¹⁴

¿Por qué negar que lo macrosocial determina microprocesos y viceversa?; ¿las falacias, teleologías y tautologías que han producido uno y otro de los extremos justifican quedar embreadados en explicaciones necesariamente reduccionistas? No me parece que el estado actual del arte sea razón para abandonar la construcción (y el reconocimiento de la importancia) de una teoría que parta del presupuesto de codeterminación entre los micro y macrofenómenos socio-políticos.

Notas

* Publicado en *Revista Argentina de Ciencia Política* n° 1, Noviembre 1997, EUDEBA, pp. 31-55

- 1 En función del objetivo de nuestra discusión, no vamos a diferenciar entre marginalistas del siglo XIX, neo-marginalistas de la primera mitad del XX y monetaristas de la segunda mitad del mismo, sino que consideraremos a todos como “neoclásicos”. En las últimas seis décadas la producción teórica neoclásica sobre las ineficiencias de las corporaciones, la intervención estatal en la economía, las economías semi-cerradas o las políticas de desarrollo y de industrialización, ha sido abundante y de creciente sofisticación. Con respecto a textos ya clásicos que a partir de premisas neoclásicas extienden el análisis a esferas socio-políticas, se destacan Buchanan y Tullock (1965 -edición original en 1952-), así como Downs (1957) a partir de Schumpeter, desarrollan teorías de la democracia. Por otra parte, Olson (1980 -edición original en 1965- y 1982) elabora un enfoque puntual sobre los problemas de acción colectiva y, en la segunda obra, una teoría sobre la organización de “grupos de interés”, la distribución de recursos y el desarrollo de las naciones; Becker intenta demostrar que el marco es aplicable a todo comportamiento humano (1976) y desarrolla una teoría sobre la influencia política de la competencia entre “grupos de presión” (1983); Stigler (1972) establece relaciones entre la competencia económica y la política; y North (1990) la relación entre el orden institucional y el desempeño económico. Vale la pena notar que si bien Schumpeter desarrolla las bases de una teoría política basada en el presupuesto que no existen motivaciones de conducta racional basadas en el bien colectivo o interés público, sino sólo en intereses individuales (1976, edición original en 1942), reducir su noción sobre la democracia y lo político a factores económicos es engañoso. Schumpeter consideraba al proceso político como un proceso de persuasión: en los procesos políticos nos enfrentamos “...en gran medida, no con una voluntad auténtica, sino con una voluntad fabricada...la voluntad de las personas es el producto y no la fuerza motriz del proceso político” (1976: 263, citado por Adam Przeworski, 1985). Por ello, si bien aspectos de la obra de Schumpeter son de gran influencia sobre varios autores neoclásicos, su trabajo debe ser considerado fuera de los límites neoclásicos.
- 2 Recordemos que utilitarismo es distinto a egoísmo. Cuando Bentham definió a la acción humana como “utilitaria” se refirió a que toda conducta es instrumental porque busca un resultado: obtener placer y evitar el dolor. Esta búsqueda de placer y aversión al dolor no implicaban para Bentham necesariamente egoísmo porque incluía el placer y dolor que se derivan de la bondad y de la maldad. Bentham sostenía que una acción generosa que busca el placer o bienestar del ser amado (o de un desconocido) es simultáneamente utilitaria porque está motivada por el resultado (utilidad) que le generará a aquel que es objeto de nuestro comportamiento. No sólo el utilitarismo instrumental y la generosidad pueden ser compatibles, sino que Bentham sostenía al referirse al diseño de instituciones democráticas, que eran las mejores para generar el bienestar general por su eficiencia en equilibrar y aprovechar positivamente cada uno de los componentes de las motivaciones humanas: el interés individual y el altruismo. Los neoclásicos tienden a asumir explícitamente un utilitarismo benthamiano aunque, como veremos más adelante en este trabajo, el utilitarismo neoclásico una vez operacionalizado tiende a diluirse en simple egoísmo.
- 3 Vale la pena recordar que Laclau (1980) fue quien mostró que el poder de una ideología no está en su “coherencia” o “consistencia” lógica sino en su capacidad de articular como complementarios supuestos o factores hasta ese momento considerados contradictorios.
- 4 De ahora en más, las citas de Olson se refieren a su edición de 1980 y la traducción es mía.
- 5 Y basada en la necesidad de que las decisiones públicas tengan que dar cuenta y sean revisables por las preferencias mayoritarias por medio de la recurrente participación popular.
- 6 Recordemos que “colado” es la traducción de la palabra en inglés *free-rider*, refiriéndose al maximizador individualista que aprovecha las ventajas de un esfuerzo colectivo evitando los costos individuales de su aporte al mismo. En un grupo que busca producir un bien colectivo (por ejemplo, el acceso ordenado y sin empujones a un autobús) el que actúa como colado obtiene beneficios individuales netos mayores que los que alcanza el individuo que sí participa de la acción colectiva porque, aunque los dos obtienen los mismos beneficios individuales brutos (el acceso ordenado y sin apretujones al autobús), el colado no enfrenta costos individuales (la espera) y el otro sí. El que no paga impues-

tos y aprovecha los servicios públicos es otro colado en un esfuerzo colectivo. *Free-rider* ha sido equivocada y frecuentemente traducido como “francotirador”: este término capta los aspectos individualistas del comportamiento pero no los de las preferencias y objetivos del colado. En otras palabras, Diego de la Vega (a quienes no tuvieron infancia les recuerdo que era *El Zorro*) desplegaba su accionar clandestino como un francotirador con poco de maximizador individualista, esto es colado, al defender los derechos del pueblo frente a los superiores del Sargento García. Aquel que defiende y se sacrifica por un bien colectivo cuando nadie más está dispuesto a hacerlo, actúa como un *francotirador* que sigue una lógica (¿racionalidad?) opuesta a la del *colado*. No me voy a referir a traducciones de *free-rider* como “jinete de la libertad” o *free-ride* como “cabalgar en libertad” (sufridas, por ejemplo, por William C. Smith -1988- en un excelente y conocido artículo cuya versión en español jamás pudo ser comprendida por nadie).

- 7 Refiriéndose a aquellos que están dispuestos a organizar la acción colectiva, como los políticos de Schumpeter y Downs, por las ventajas personales que obtendrán en el proceso de acometer la empresa de estructurar un sistema de incentivos selectivos colectivos.
- 8 Como se dijo más arriba, los incentivos selectivos no son necesariamente positivos: en un sentido negativo se pueden entender como costos sufridos por el individuo en caso de no unirse a la organización, como es el caso de los acuerdos “close-shop” entre empresas y sindicatos en los EE.UU., por los que las primeras no contratan trabajadores que no estén afiliados al sindicato. Así, la no afiliación al sindicato conlleva el costo de perder la fuente potencial de empleo.
- 9 Sen en su texto habla de la teoría de “elección racional” porque, como vimos más arriba, considera a esta teoría como una de las formas de entender el comportamiento humano como egoísta.
- 10 La estructura formal de la falacia es: “1) Cuando un actor a hace x , esto tiene el efecto conocido y deseado y ; 2) El actor a hizo x . Cuando el actor a hace x tiene el conocido y deseado efecto y . Por lo tanto, a hizo x para obtener y ; 3) Cuando todos los miembros de un grupo A hacen x , esto va a tener el conocido y deseado efecto y . Por lo tanto, todos los miembros del grupo A harán x ; 4) Todos los miembros del grupo A hicieron x . Cuando todos los miembros del grupo A hacen x , esto tiene el conocido y deseado efecto y . Por lo tanto, los miembros de A hicieron x con el fin de obtener y ” (Elster, 1978: 118-119, mi traducción). La falacia está en la conclusión, esto es en el paso (4), porque “sabemos que la gente frecuentemente no actúa de una manera colectivamente óptima, pero es tentador concluir cuando ellos actúan de manera óptima que lo hacen con el fin de generar el resultado óptimo” (Elster, 1978: 119, mi traducción). Esta falacia constituye la contracara de la falacia desbaratada por el *Dilema del Prisionero*. Efectivamente, y como vimos, en el caso del DP se muestra que es falaz concluir a partir de un resultado colectivo subóptimo conductas irracionales a nivel individual. El DP nos dice que de predominar la priorización de intereses individuales, el comportamiento que resulta en un subóptimo paretiano es racional. Lo que argumentaremos más abajo es que un comportamiento en el que no predomina la priorización de los intereses individuales “angostos” no es necesariamente irracional.
- 11 Esta afirmación coincide con parte de lo planteado por varios autores, entre ellos Brian Barry (1978), en el sentido de que la teoría no es falsable por su condición de tautológica. Sin embargo, el argumento de que la teoría resulta inevitablemente en inferencias falaces es distinto al de estas críticas. Recordemos que una premisa o teoría tautológica no constituye necesariamente una falacia, como lo ejemplifican las afirmaciones: “llueve o no llueve” (tautología) y “Dios existe” (premisas ni tautológicas ni falsables). La condición de falacia se alcanza cuando un razonamiento (originado ya sea en premisas tautológicas, ya sean no falsables pero tampoco tautológicas, falsables y falsas, o falsables y verdaderas) aparenta seguir las reglas de inferencia lógica cuando, de hecho, las viola. En otras palabras, premisas tautológicas (por ende, necesariamente verdaderas) pueden derivar en falacias si las conclusiones que se infieren a partir de las mismas son hechas a partir de razonamientos incorrectos, los que surgen cuando la inferencia viola las reglas de legitimidad deductiva (por ejemplo, una falacia de afirmación del consecuente o, más cercano a nuestro caso, el arribo a conclusiones que no se sostienen a partir del orden causal explicitado por la teoría sino por algún otro).
- 12 Aquí hay que notar que Elster varió su posición. En un principio Elster, como Hardin y Przeworski, aclara que el presupuesto en el que se basa el individualismo metodológico surge estrictamente de consideraciones metodológicas y no de una doctrina que asuma egoísmo o siquiera racionalidad a nivel de la acción individual (1985: apartado 1.2.1,

6; 1984a). Es más, pocas páginas después concuerda con Hardin y Przeworski al afirmar “No todas las acciones racionales son egoístas. El presupuesto que los agentes son egoístamente motivados, sin embargo, tiene un privilegio metodológico...” (p. 9, mi traducción). Sin embargo, en textos posteriores (1990b: 44, así como en 1989b y 1991) abandona el convencimiento de la utilidad explicativa del interés egoísta como presupuesto metodológico: concluye que si bien es equivocado creer que toda acción individual está motivada en última instancia por el placer del agente y correcto sostener que el principio de interés en uno mismo tiene prioridad metodológica, este último principio no ayuda como guía para la comprensión del comportamiento humano. Si bien Elster varió su posición con respecto a la utilidad metodológica de la correspondencia individualismo metodológico/egoísmo, desde sus primeras obras, y más allá de su posición individualista metodológica, siempre se preocupó por indagar el problema de la racionalidad desagregando el análisis a sus posibles distintas formas, lo que lleva a Przeworski lúcidamente a concluir que “...la cuidadosamente medida contribución de Elster sobre la racionalidad humana en *Ulises y las sirenas*...puede ser subversiva del proyecto del individualismo metodológico” (1985: 387, mi traducción).

- ¹³ Elster propone una forma alternativa para comprender la tensión explicativa entre los que asumen un *homo oeconomicus* y los que parten de un *homo sociologicus*. Como ilustración de la distinta lógica explicativa afirma que “El primero se ve ‘atraído’ por las perspectivas de futuras recompensas, en tanto que el segundo es ‘empujado’ desde atrás por fuerzas casi inertes” (Elster, 1991: 119). Mientras que la explicación económica acentúa que la acción racional está orientada hacia resultados, la explicación sociológica enfatiza las normas sociales que estructuran las preferencias individuales (por lo que “forman” o “producen” la naturaleza individual). Por ello Elster califica a estas formas explicativas como “intencional” (la primera) y “causal” (la última). La diferencia entre Elster y lo planteado en el texto es que este autor afirma que “la distinción entre racionalidad y normas sociales no coincide, como con frecuencia se supone, con la distinción entre individualismo metodológico y un enfoque más holístico. Aunque estas distinciones aparecen juntas en Durkheim y muchos otros, yo creo que se puede definir, discutir y defender una teoría de las normas sociales dentro de un marco enteramente individualista” (1991: 128). Más allá del intento de Elster de constituir como par consistente a individualismo metodológico/peso de las normas sociales, en general, para el resto de la literatura los pares coincidentes son, por un lado, holismo/peso de las normas sociales y, por el otro, individualismo metodológico/peso de la racionalidad individual.
- ¹⁴ Elster aclara que estas distintas explicaciones representan las tres formas de explicación en las ciencias sociales: “Primero, hay explicación causal de estados mentales, como deseos y creencias...Después, hay explicación intencional de la acción individual en términos de las creencias y deseos subyacentes...Finalmente, hay explicación causal de los fenómenos agregados en términos de las acciones individuales que se adentran en ellos” (Elster, 1985, p. 4, mi traducción).

Bibliografía

- BARRY, Brian (1978), *Sociologists, Economists and Democracy*, Chicago, Univ. of Chicago Press, (1° edición 1970).
- BARRY, Brian y HARDIN, Russell (1982), *Rational Man and Irrational Society*, Beverly Hills, Sage.
- BECKER, Gary (1983), A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics*, 98.
- BECKER, Gary (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, Univ. of Chicago Press.
- BOOTH, Douglas (1978), Collective Action, Marx's Class Theory, and the Union Movement, *Journal of Economic Issues*, 12, 1.

- BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon (1965), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Univ. of Michigan Press.
- BUCKLEY, W.; BURNS, T. y MEEKER, L. D. (1974), Structural Resolutions of Collective Action Problems, *Behavioral Science*, vol. 19.
- DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- ELSTER, Jon (1991), *El Cemento de la Sociedad*, Barcelona, Gedisa, (1° edición 1989, en inglés, Cambridge Univ. Press).
- ELSTER, Jon (1990a), *El Cambio Tecnológico. Investigaciones sobre la Racionalidad y la Transformación Social*, Barcelona, Gedisa, (1° edición 1983, en inglés, Cambridge Univ. Press).
- ELSTER, Jon (1990b), Selfishness and Altruism, en MANSBRIDGE, Jane J. (comp.), *Beyond Self-Interest*, Chicago, Univ. of Chicago Press.
- ELSTER, Jon (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- ELSTER, Jon (1985), *Making sense of Marx*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- ELSTER, Jon (1984), Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato en favor del individualismo metodológico, *Zona Abierta*, 33, (oct. - dic.).
- ELSTER, Jon (1978), *Logic and Society*, Londres, John Wiley and Sons.
- HAHN, Frank y HOLLINS, Martin (comps.) (1979), *Philosophy and Economic Theory*, Oxford, Oxford Univ. Press.
- HARDIN, Russell (1982), *Collective Action*, New York, Wiley.
- HARSANYI, John (1955), Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility, *Journal of Political Economy*, 63.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers; SCHMITTER, Philippe y STREECK, Wolfgang (1994), Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance, en HOLLINGSWORTH, J. Rogers; SCHMITTER, Philippe y STREECK, Wolfgang (comps.), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford y New York, Oxford Univ. Press.
- LACLAU, Ernesto (1980), Hacia una Teoría del Populismo, *Política e Ideología en la Teoría Marxista*, México, D.F., Siglo XXI.
- NORTH, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OLSON, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale Univ. Press.
- OLSON, Mancur (1980), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, (1° edición en 1965).
- PIZZORNO, Alessandro (1985), Sobre la racionalidad de la opción democrática, en CLACSO (comp.), *Los límites de la democracia*, vol. 2, Buenos Aires, CLACSO.
- PIZZORNO, Alessandro (1978), Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflicts, en CROUCH, Colin y PIZZORNO, Alessandro (comps.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, vol. 2, Londres, MacMillan.
- PRZEWORSKI, Adam (1985), Marxism and Rational Choice, *Politics and Society*, vol. 14, 4.
- RAPOPORT, Anatol (1970), *N-Person Game Theory. Concepts and Applications*, Ann Arbor, Univ. of Michigan Press.
- SCHUMPETER, Joseph (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Row, (1° edición en 1942).
- SEN, Amartya (1990), Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory, en MANSBRIDGE, Jane J. (comp.), *Beyond Self-Interest*, Chicago, Univ. of Chicago Press, (edición original en 1978).
- SEN, Amartya (1986), Rationality, Interests and Identity, en FOXLEY, Alejandro; McPHERSON, Michael S. y O'DONNELL, Guillermo (comps.), *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honor of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, Notre Dame Univ. Press.
- SEN, Amartya (1967), Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount, *Quarterly Journal of Economics*, 80, 1.
- STIGLER, G. (1972), Economic Competition and Political Competition, *Public Choice*, 13.

Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes*

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

La ciencia de las políticas públicas ha tenido un desarrollo importante desde la segunda mitad de este siglo. Si bien como práctica y como una reflexión implícita nos podemos remontar a épocas muy anteriores¹, es indudable que como campo propio de estudio surge a partir de los primeros planteamientos de Harold Lasswell (1951). Desde entonces hasta nuestros días, el estudio del Estado y sus mecanismos de acción -a través del enfoque de las políticas públicas- ha permitido avanzar en la creación de una nueva síntesis interdisciplinaria. En la actualidad, prácticamente todas las escuelas de gobierno y administración pública en el mundo han incorporado programas de enseñanza, de investigación, y grupos de trabajo orientados al estudio, análisis y recomendaciones de política pública. Además, el número de publicaciones que han aparecido en estas décadas han alimentado el desarrollo del tema con diversidad de énfasis, enfoques particulares, aportaciones conceptuales y conocimiento aplicado de la realidad de la acción pública. Todos estos elementos han permitido consolidar poco a poco este campo de estudio.

Sin embargo, en esta evolución ni la interdisciplinaria ha sido suficiente², ni los diversos enfoques complementarios³, ni las aproximaciones metodológicas y conceptuales uniformes.⁴ Indudablemente estos aspectos retardarán la plena consolidación de la disciplina desde el ámbito científico. Aun así, es necesario recordar que el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó sólo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica⁵, sino en un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio *de* las políticas y *en* las políticas⁶.

La discusión sobre la cual centraremos este trabajo se refiere a los límites del valor universal de este campo de estudio. Es cierto que la disciplina de las políticas públicas se ha expandido rápida y ampliamente; es también indudable que hoy en día forma parte casi de cualquier plan de estudios en materia de gestión pública, e igualmente es cierto que la producción de estudios es vertiginosa; sin embargo, poco nos hemos preguntado ¿hasta dónde esta perspectiva de análisis tiene una “denominación de origen” al provenir de un sistema político y cultural particular?, ¿hasta dónde sus planteamientos conservan su poder de análisis y explicación

en realidades diferentes?, ¿hasta dónde este campo disciplinario deberá ser no sólo adaptado sino redefinido, reinterpretado o incluso reconstruido en cada contexto específico?

Evidentemente, responder a estas preguntas sobrepasa en mucho los alcances de este artículo, pero lo que se busca introducir a la discusión son los límites del modelo así como los de las realidades estudiadas. Para discutir sobre ello, en este documento se plantean las distancias entre algunos conceptos y categorías básicas de las *policy sciences* cuando los llevamos a escenarios de prácticas políticas y sociales diferentes del escenario de origen de esta escuela de pensamiento. Lo anterior se realiza a partir de una comparación entre el modelo que da luz a la escuela de políticas públicas -una realidad como la estadounidense- y un modelo de tradición autoritaria y en dinámica de transición democrática -una realidad como la mexicana-. Para los fines de exposición, presentamos ambos universos prácticamente como tipos ideales, lo cual facilita el ejercicio. Sin embargo, es evidente que las realidades son mucho más complejas y dinámicas de lo que aquí se sugiere.

La comparación se establece a partir de cuatro dimensiones de análisis. Primero, *el tipo de régimen político* en que se aplica el análisis que, aun si lo suponemos democrático⁷, puede ser democrático desde la sociedad, democrático desde el Estado o simplemente en “transición democrática”. Un segundo aspecto está constituido por los *tipos de modelos de gestión* que se derivan de lo anterior y que dan un ritmo, orientación y lógica diferentes al decisor, dado que las redes organizacionales están configuradas de una forma particular. El tercer aspecto se relaciona con los *referentes institucionales*, que se presentan en diferentes contextos; éstos delimitan las arenas y los acuerdos unas veces explícitos y otras sobreentendidos; es decir, los mecanismos de regulación que ninguno de los jugadores osaría hacer a un lado. Finalmente, *las tradiciones culturales y simbólicas* de cada contexto, las cuales definen la profunda lógica de los actores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos mucho más allá de las razones y los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación. Sin este entendimiento difícilmente se puede interpretar un proceso de política.

Estas cuatro “dimensiones olvidadas”, o al menos subestimadas por la mayor parte de los trabajos sobre políticas públicas, constituyen componentes fundamentales para hacer transferible este campo de estudio. No son muchos los autores estadounidenses que se han preocupado por estos aspectos⁸, y una buena parte de ellos se han encerrado en una visión nacional de entendimiento del campo de las políticas.⁹ Pero posiblemente el error más grande ha sido de los estudiosos que, desde otras realidades, no han (hemos) hecho un esfuerzo más sistemático por reconstruir el modelo a nuestra imagen y semejanza para así dotarlo de un mayor poder explicativo y una profundidad descriptiva y prospectiva. En los próximos apartados intentaremos dar algunos elementos relacionados con estas dimensiones planteadas.

Cabe señalar que aquí se presenta una primera aproximación a una discusión compleja y de facetas múltiples; por lo que el planteamiento es bastante esquemático. Se trata más de una exposición y caracterización de la agenda de discusión, que de un tratamiento en profundidad de la misma. Este trabajo debe verse como una provocación a la reflexión que pretende contribuir al debate y no necesariamente proponer un modelo acabado y alternativo de análisis.

Políticas públicas, democracia y pluralidad. Los grandes supuestos.

Originalmente, el llamado de Harold Lasswell fue el de consolidar una disciplina al servicio de y para la democracia. Esta “denominación de origen” ha permeado durante toda su evolución el estudio de las políticas públicas. Como lo menciona Luis Aguilar (1992), “...las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia”. Este supuesto fundamental de una función de “dar luz” sobre los problemas públicos (*enlightenment function* según Paul Sabatier, 1991) sigue presente en los desarrollos más recientes;¹⁰ incluso ha sido parte del intenso debate entre quienes han privilegiado los aspectos del análisis de las políticas -desde una perspectiva técnico-cuantitativa- y de aquellos que se han preocupado más por la orientación participativa y democrática en la hechura de las políticas y sus procesos decisorios.

Pero más allá del contenido voluntarista de esta corriente de estudio por constituirse en un elemento “promotor” de la democracia, lo que importa retener aquí es que esta disciplina parte desde su conformación genética más profunda, del supuesto de una acción de gobierno en un régimen proclive a ciertas prácticas democráticas e institucionalmente diseñado sobre esta base. El carácter *público* de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección. Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Esta naturaleza pública de las políticas lleva, por ejemplo, a Peter deLeon (1994) a una interesante discusión sobre la consulta pública, sus límites operativos y sus logros; a Charles Lindblom (1994) a plantear la necesidad de llevar luz a los ciudadanos a través de la investigación social para la hechura de políticas, e igualmente a Guy Peters (1995) a discutir sobre el sentido de la construcción de las políticas de abajo hacia arriba. Estos estudios y muchos otros nos muestran con claridad la fuerza de los supuestos sobre los que se está trabajando.

Se supone un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay, además, una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales. En teoría al menos, todos pueden jugar, todos tienen fichas, y sin un proceso de “ajuste mutuo” (Lindblom, 1959) no hay política posible, no hay acción gubernamental viable.

Se podría pensar -y habría fuertes razones e incluso evidencias para hacerlo- que el sistema estadounidense no es exactamente así; sin embargo, lo que aquí interesa resaltar son los supuestos implícitos en el trabajo científico del origen de la disciplina, ya que esto es lo que configura los conceptos y métodos de investigación que forman la base de su posterior desarrollo.

El tipo de supuestos anteriormente explicados surge con claridad de una perspectiva tradicional de la teoría del Estado identificada como la corriente *pluralista*. Los trabajos de Robert Dahl y Charles Lindblom (1953) y Dahl (1961), por ejemplo, sostienen la idea de un Estado producido por la sociedad, es decir, un Estado con un carácter eminentemente societal. La idea de “gobernar sin gobierno” (*governing without government*, Reinicke, 1998) -más recientemente desarrollada- ha formado parte de esta filosofía.¹¹ De igual forma, los valores del utilitarismo, el comunitarismo, el liberalismo e incluso el pragmatismo forman parte de la “constitución genética” de este enfoque.¹²

A partir de estas ideas, es claro que el enfoque de las políticas públicas se encuentra en el medio de las contradicciones sociales y de los diversos grupos de interés, e incluso en el medio de las diferentes preferencias individuales.¹³ Es indudable que la escuela de políticas públicas nace en esta tradición y que, en la medida en que nos movemos a regímenes políticos derivados de otro tipo de tradición -como buena parte de los europeos-, el modelo de políticas públicas requiere de ajustes.

La perspectiva tradicional alternativa es la *estatista*, la cual concibe a un Estado que, si bien se deriva de lo social, a su vez es productor de la sociedad moderna. En la tradición hegeliana y weberiana se supone que “...la acción del Estado trasciende a los intereses particulares múltiples de la sociedad civil” (Muller y Surel, 1998). Las políticas públicas, por tanto, han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes. Esta perspectiva ha nutrido enfoques como el del neocorporativismo (Schmitter, 1974), es decir, la idea de existencia de estructuras que ostentan el cuasimonopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado, en contraste con la visión de diálogo directo Estado-sociedad que el modelo pluralista supone.

Es este origen distinto en la concepción del Estado lo que va dando un perfil diferente a los regímenes políticos y a su vez una connotación diferente a la idea de políticas públicas. Es así como, al moverse a otro tipo de realidades con una connotación cultural y política diferente, no está claro hasta dónde sigue siendo válida la matriz de análisis de políticas públicas, inicialmente descrita. En otros contextos también se encuentra una dinámica de funcionamiento por políticas; sin embargo, en muchos de los casos se trata de políticas *más gubernamentales que públicas*.¹⁴ Es decir que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que esto signifique por fuerza que se trate de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

Para ejemplificar las diferentes tradiciones democráticas, se puede observar lo siguiente: mientras Harold Lasswell (1971) define al campo de las políticas como aquel que se “ocupa del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones en el *orden público y civil*”,¹⁵ para Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1989), autores provenientes de un contexto también democrático pero diferente como es el francés, el estudio de las políticas públicas “...no es otra cosa que el estudio de *la acción de las autoridades públicas* en el seno de la sociedad”.¹⁶ Ciertamente se trata de un matiz, pero de un matiz que desde nuestro punto de vista revierte significativamente la concepción, y posiblemente la lógica, del campo de estudio. En esta última

definición, es la *autoridad pública* que actúa, un Estado investido de autoridad, que si bien lo puede hacer con sensibilidad social, finalmente es el ente poseedor de la lógica de lo público; lo público no como intersección, sino como parte del Estado.

En un contexto de este tipo también se supone un conjunto de jugadores, pero difícilmente todos pueden jugar porque el diseño institucional es, en esencia, vertical -unas ocasiones jurídicamente, otras tan sólo simbólicamente-. Además, no todos los jugadores tienen fichas, sólo algunos: los que han logrado históricamente insertarse en la red. Por otra parte el ajuste, si bien puede ser mutuo, está sometido a un gran jugador que concentra muchas más fichas que los demás, por lo que casi todos se ajustan a él, mientras que él sólo lo hace marginalmente. Se trata de una representación en la que el actor gubernamental es omnipresente (*gouvernementalité*).¹⁷ Un escenario como el anterior no debe interpretarse necesariamente como un modelo de democracia imperfecta. En el contexto francés al que nos referimos, esto es legítimo, tiene que ver con la historia y las tradiciones. Como bien menciona Patrice Duran (1991), "...nadie entiende por qué la idea del Estado sigue fascinando tanto a los franceses".

La comparación entre el caso estadounidense y el francés es útil. Es posible que no sean casos tan distantes desde la perspectiva de la esencia democrática, y en cambio sí muy diferentes en su lógica de funcionamiento y sus referentes culturales. Si esto es así, se podría afirmar que un primer elemento que hace difícil transferir el modelo original (estadounidense) de estudio de las políticas públicas es que contiene una lógica propia de la esencia y dinámica de las políticas, la cual deriva del conjunto de tradiciones culturales y políticas en las que surge dicho modelo. Se supone un cierto tipo de práctica democrática como la estadounidense.

Evidentemente se complica todavía más el uso y la aplicación de conceptos y categorías del estudio de las políticas públicas cuando nos movemos a realidades nacionales en las que, además de diferentes tradiciones políticas y culturales, nos encontramos con regímenes en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como sería el caso de México. Buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición, participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de políticas públicas se limite a estudiar sólo políticas gubernamentales y, en el mejor de los casos, los cambios y la evolución marginal en los esquemas tradicionales de la hechura de las políticas.

Siguiendo con la analogía del juego, tendríamos que aceptar que en un contexto de este tipo el juego es casi cerrado. Es el gran jugador, y sus colaboradores, quienes juegan, y los demás, en el mejor de los casos, son espectadores. Claro, como en todo juego, los espectadores en ocasiones silban, gritan o aplauden, pero la arena de juego no tiene fácil acceso para ellos. Sólo recientemente -debido al contexto de transición- se permite la entrada a algunos jugadores externos, los cuales evidentemente fueron seleccionados por el gran jugador, quien si bien ya no dicta todas las reglas del juego, todavía puede ejercer con fuerza la regulación de la contienda. Incluso buena parte de los espectadores son controlados también por el gran jugador. El "ajuste mutuo" que se nos presenta en el análisis de políticas públicas tiende a asi-

milarse desde la tradición de un modelo como el mexicano, más bien a un “alineamiento colectivo”, y desde la transición del sistema, más bien a una fragmentación y caos. Esta caricatura muy posiblemente es excesiva, pero al igual que los otros casos expuestos no se trata en este momento de lo acertado o no de la descripción, sino de plantear hipotéticos escenarios extremos en los que se dificulta el uso de un mismo modelo de análisis.

En escenarios como el mexicano, con un incipiente nivel de democracia y derivado de una tradición autoritaria, parecería que las tendencias en la transición son extremas; o bien se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control, o bien, debido a la transición, se generan rupturas con los viejos esquemas; pero estos procesos son incapaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad. Situaciones de caos se instalan, la incertidumbre dificulta los avances, se abren espacios, pero no se generan acuerdos entre actores.¹⁸ Surgen entonces los procesos de fragmentación política, dando lugar a un escenario de democracia centrífuga¹⁹ y frágil, lo cual sigue dando al aparato gubernamental (“el gran jugador”) la capacidad de imponer sus intereses.

A partir de esta idea se podría afirmar que un segundo elemento que hace difícil la transferencia del modelo original de políticas públicas a otras realidades es que supone que la hechura de políticas se lleva a cabo en un contexto de democracia ya consolidada y relativamente estable. La evolución democrática en ese tipo de contexto es de tendencias centrípetas, no así en procesos de transición democrática, en los que tiende a ser centrífuga.

Ambos aspectos -el tipo de democracia y el grado de evolución de la misma- no son observaciones menores, más bien se trata de complejidades mayores para pretender una visión universal del modelo de políticas públicas. El estudio de las políticas públicas se ha convertido en una referencia obligada en un gran conjunto de países, y a través de los años ha surgido una especie de frustración en muchos de ellos, por el hecho de que el proceso de las políticas públicas no es como “debería ser”, es decir como los textos básicos de la disciplina lo suponen. El modelo de análisis ha sido importado por los países usuarios como una “caja de herramientas”,²⁰ sin contemplar que en su interior hay un gran contenido valorativo y simbólico, producto de una historia política diferente. Cuando no se desarrolla una capacidad de “disecación” del modelo y de desagregación de los componentes, los países usuarios viven una frustración al no haber podido transformarse en imagen y semejanza del modelo propuesto por este enfoque. Se trata de una disciplina en simbiosis con un tipo de práctica social; es por ello importante intentar desprender el germen de la práctica social para ver hasta dónde lo que nos queda sigue siendo válido como herramienta para el estudio de otras prácticas.

Es evidente que las *policy sciences* tienen valor como método de análisis en contextos diferentes; tan es así que muy probablemente la comparación arriba presentada es ya en sí misma un uso del modelo aplicado a realidades diversas. Sin embargo, la cuestión es que dicho modelo pierde capacidad explicativa en otros contextos, a menos que sea complementado con otras dimensiones de análisis, que si bien siempre han estado presentes, lo han estado más latentemente que de una forma manifiesta. Una de ellas es, evidentemente, el tipo de régimen político en el que se ubique el análisis. Sería ingenuo llevar a cabo un análisis de política sin partir de una caracterización del tipo de régimen político, derivando de ahí el tipo de conceptos y métodos que serán de utilidad y desechando otros.²¹

El ajuste necesario de esta “caja de herramientas” para su uso en un contexto como el mexicano presenta un reto importante. Por una parte, el caso mexicano deriva sin duda de una tradición estatista más cercana al caso europeo -en particular al modelo napoleónico francés- que al estadounidense; es difícilmente pensable la acción pública sin la participación-conducción-regulación del aparato estatal. Por otra parte, se trata de un régimen en transición democrática en el que, si bien no se puede considerar un monopolio estatal de autoritarismo ilimitado, tampoco se puede pensar en un modelo democrático de equilibrios claros entre poderes y de alta permeabilidad frente a la sociedad. Se trata de un sistema semiabierto que desecha viejas estructuras corporativas para incluir nuevas estructuras “flojamente acopladas”²² de intermediación y control. Sobre estos y otros aspectos del caso mexicano se profundizará más adelante.

El proceso de las políticas públicas. ¿Proceso exógeno o endógeno?

Definición de la agenda

Un sistema democrático abierto y plural, con posibilidad de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de *permeabilidad*. Se trata de un aparato permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política. Además, se trata de un aparato que en su interior establece relaciones intergubernamentales (entre diferentes niveles de gobierno) e intragubernamentales (entre los tres poderes) de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición. Evidentemente, en diversos momentos políticos y ante diferentes tipos de problemas, este grado de permeabilidad será mayor o menor, nunca una función constante.

En un contexto de este tipo, la formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión a participar por parte de organismos no gubernamentales (ONG), congresistas, ciudadanos, medios, etc., es alta. Ciertamente, los participantes se confrontan, se alían, presionan, aunque también muy frecuentemente hacen *lobbying* como un mecanismo más sutil y persuasivo para ir generando consensos. Si bien la mayoría de los participantes eran previstos al inicio del proceso, también pueden surgir repentinamente nuevos participantes que habrá que incorporar. Como en todo juego democrático abierto, habrá ganadores y perdedores; sin embargo, es posible que en este proceso de negociación y ajuste mutuo la solución final alcance a ser al menos satisfactoria para la mayoría; de ahí el surgimiento de las “coaliciones promotoras” (*advocacy coalitions*) como lo plantea Paul Sabatier (1991), las cuales surgen a menudo con base en la argumentación y la persuasión, proceso que Giandomenico Majone (1989) ha expuesto claramente. Este proceso es descrito por Robert Salisbury (1968) como un proceso en el que las demandas tienden a presentarse de una forma integrada, por lo que el proceso de políticas tiende a autorregularse.²³

En una dinámica como ésta, efectivamente la agenda de gobierno se deriva -es resultante- de una agenda pública. El gobierno en turno, como cualquier otro, habrá desplegado todas sus posibilidades para persuadir, manipular y hacer triunfar la opción que sus cuerpos de especia-

listas y su lógica política le dictaban. Pero aun así, dada la necesidad de ser permeable y de generar consensos para ser legítimo, es muy probable que buena parte de la definición de la agenda y de los problemas sea de origen *exógeno*; es decir, implantado por agentes externos al aparato gubernamental. Es por ello que se impone una lógica incrementalista, los espacios están restringidos, el pluralismo genera pesos y contrapesos. Casi todos los participantes tienen un grado de autonomía relativa que les permite participar de esa forma y a la vez los impulsa a construir acuerdos y consensos. En el sistema estadounidense las tendencias en este sentido son claras; los trabajos de Page y Shapiro (1983), por ejemplo, muestran una fuerte correlación entre las tendencias en la opinión pública y las orientaciones generales de la política gubernamental. El modelo dominante sería el presentado como *outside initiative model* por Cobb, Ross y Ross (1976); es decir, aquel en el que la formación de la agenda tiene un alto componente exógeno a los grupos gubernamentales.

En contraposición, un sistema en transición democrática y de vocación estatista -como el mexicano- tiene una lógica diferente en esta fase del proceso. La tradición del sistema es la *impermeabilidad*; en parte por insensibilidad gubernamental, pero en parte también porque las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aun cuando en el escenario de la transición un gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores están orientados hacia esa lógica. La definición de la agenda de gobierno es un proceso altamente *endógeno*, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo, es decir, entre ministerios, entre camarillas internas. Posteriormente, si se considera necesario, para que la agenda pase sin “ruido externo” se genera una inflación sobre la magnitud de los problemas, a través de los medios de comunicación, los cuales, si bien comienzan a tener espacios de libertad, por tradición tienden con frecuencia a optar en forma cautelosa por “seguir la línea” del gobierno.

Éste no es un proceso exento de accidentes; en una dinámica de transición, es frecuente que algunos actores se independicen, también que agrupaciones políticas de oposición se confronten al argumento gubernamental, e incluso que medios de comunicación cuestionen las posiciones del gobierno; sin embargo, es poco probable que los agentes emergentes independientes puedan generar un peso de movilización considerable o la argumentación suficientemente informada y técnicamente sustentable para rebatir los argumentos oficiales. En general, el *expertise* y la información técnica siguen en manos del aparato estatal, y difícilmente los agentes independientes pueden desarrollar suficiente conocimiento del tema por la ausencia de información y recursos. Este hecho frecuentemente acaba inclinando la balanza a favor del argumento gubernamental. Los cuerpos independientes o el mismo Congreso no están equipados para la contienda; de hecho, la información rara vez es pública en lo cotidiano; se trata, por tanto, de una competencia no equitativa.

La demanda es así “implantada” desde el gobierno en la opinión pública, tanto a través de los medios de comunicación como también, en ocasiones, mediante algunos grupos de presión, sindicales, empresariales o de otro tipo. Curioso proceso en el que la agenda gubernamental da vida a la agenda pública para luego convertirse abiertamente en agenda de gobierno. Incluso para el caso mexicano, esta agenda se plasma en un plan, el cual surge a su vez de un proceso de consulta popular, que responde, en gran medida, a la lógica anterior-

mente descrita. Pese al proceso de transición, sería ingenuo pensar que estos mecanismos están en desuso; si acaso puede ser que estén en proceso de rediseño, en ciertos casos sólo buscando mantener su funcionalidad. El nivel de pluralismo es bajo; se ve muy poco y más por accidentes en el proceso que por apertura del mismo. Quien ocupa la escena central es el aparato gubernamental desde sus redes sectoriales de política, las cuales están constituidas a partir de una dinámica de relaciones de camarillas políticas y de relaciones interpersonales más que como redes de carácter profesional.²⁴

Por otra parte, gracias a la transición, las redes corporativas de antaño -las viejas centrales sindicales- tienden a la obsolescencia (aunque algunas todavía viven y sirven); se trata de nuevas estructuras que algunos autores han llamado el mesocorporativismo y el microcorporativismo;²⁵ es decir, redes más pequeñas de intermediación y control, con grados de autonomía relativa pero funcionales al aparato gubernamental. No se trata por tanto de *policy networks* en un sentido amplio (Rhodes, 1988; Rhodes y Marsh, 1995), sino, a lo más, de negociaciones cupulares. Cuando accidentalmente la dinámica de transición genera la ruptura de este tipo de procesos o la ausencia de estructuras de intermediación, surgen procesos de transacción con los nuevos actores para reestablecer la arena bajo el dominio gubernamental (*transition through transaction* según Mainwaring, 1992); es decir, la “inclusividad limitada” no logra modificar en lo sustancial la lógica en la definición de la agenda.

Las diferencias en esta fase del ciclo de una política pública son claras entre ambos contextos. En el segundo caso -el escenario mexicano- hay menos actores implicados y la posibilidad de nuevos actores es difícil; el Estado se “reserva el derecho de admisión”, por así decirlo. Los participantes no gubernamentales en el proceso son pocos y además tienen capacidad de influencia muy limitada; asimismo, todos ellos participan en un escenario de fuerte presión a la subordinación a la autoridad pública.²⁶ En este tipo de dinámica lo importante no es si esto forma parte o no de las reglas formalmente establecidas, lo importante es que son las reglas simbólicamente adoptadas. Es claro que no se trata de una estructura monolítica; ya se mencionaba que es dentro de las estructuras estatales donde se genera la necesidad de consensos (entre grupos especialistas y entre camarillas); de igual modo, surge la necesidad de generar consensos con el Congreso y ocasionalmente con gobiernos subnacionales. Sin embargo, es evidente que la mayor parte de las políticas se deliberan de una forma “casera” al interior de la estructura gubernamental. En términos de Cobb, Ross y Ross (1976),²⁷ la propensión dominante para la construcción de la agenda sería de carácter endógeno, como el modelo *inside initiative* que ellos describen.

Formulación y diseño de políticas

Es en la fase de diseño de políticas en donde tiene mayor peso la visión del *policy analysis*, y donde la lógica técnica y modelística tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que más frecuentemente se hace uso de modelos de *public choice*; es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. Es a partir de esta fase de la política que se ha desatado un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están más preocupados por una visión integral y constructiva de valores democráticos de la política pública.²⁸ Los segundos subrayan el *public* y los primeros el *policy*.

Es, en fin, en esta fase donde, aun cuando se trate de sistemas democráticos abiertos y plurales, el grado de permeabilidad es menor -debido al lenguaje técnico o científico particular- a la política en cuestión. Como estrategias para mantener el carácter público y participativo en esta fase, autores como Charles Lindblom (1994) sostienen la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de investigación al servicio de la sociedad, el cual utilice el lenguaje cotidiano y capacite al ciudadano para opinar. Más allá de este tipo de estrategias en desarrollo, existe, por ejemplo, una práctica en la tradición estadounidense -la cual no deja de ser muy útil como proceso de generación de pesos y contrapesos- que se refiere a la formación de grupos de expertos que confrontan sus opciones de política. En este proceso, los expertos gubernamentales de diferentes ministerios, expertos independientes o adscritos a ONG especializados en el tema e instituciones académicas, confrontan propuestas o analizan alguna en particular. Es decir, que si bien en esta fase es difícil abrir totalmente el proceso al público en general, al menos entre grupos expertos (*think tanks*) de diversa adscripción institucional se genera una discusión, la cual se amplía posteriormente a los congresistas, para llegar en la medida de lo posible al público.

Caso diferente es el de un sistema como el mexicano, en el que esta fase no sólo es muy poco permeable sino prácticamente hermética. Se convierte en una especie de “secreto de Estado” el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi siempre irreversible. Proporcionalmente, pocas políticas -en relación con otros países- son sancionadas por el Congreso dada la configuración del sistema, que es muy propenso a tener vías reglamentarias directas por parte del Ejecutivo. Tal y como está diseñado este proceso jurídicamente, no basta con el hecho de tener otra mayoría en el Congreso para acotar de manera significativa esta fuerza del Ejecutivo.

Sin embargo, el problema del carácter endógeno en el diseño de la política no proviene, desde nuestro punto de vista, tanto del ámbito jurídico como de la tradición centralizada y vertical del sistema. Prácticamente los únicos grupos de expertos participantes en el diseño de política son grupos gubernamentales, en ocasiones grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno. Instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso; finalmente se los convoca a opinar ante un programa de trabajo ya definido, si no es que ya en operación. Son, pues, muchos los ejemplos, en diversas áreas de la política, que responden a esta lógica; baste mencionar el funcionamiento de los comités de planeación estatal y municipal (Coplade y Coplademun) instalados desde hace más de quince años y que han tendido a funcionar como actos de protocolo para respaldar las decisiones de ejecutivos estatales y de dependencias federales, más que como foros de deliberación y diseño de políticas.²⁹

La dinámica anteriormente planteada tiende frecuentemente a producir un efecto contraintuitivo o perverso en la adopción del modelo de las políticas públicas en países que, como México, se encuentran en una fase de democracia incipiente. Cuando se tiende a incorporar el discurso propio de la disciplina en el ámbito gubernamental, esta incorporación tiende a ser parcial dado que es el aspecto técnico-cuantitativo el único que se adopta, es decir, el modelo del *policy analysis*. Esto ha generado un discurso sobre la racionalidad y eficiencia en las políticas, es decir, sobre el saber experto. Se adopta el discurso para justificar gran parte de políticas a partir de la idea de que son “la única opción”³⁰ dadas las restricciones

técnicas del problema, excluyendo al ciudadano común no sólo de la deliberación, sino incluso de una explicación clara del problema; esto es, se maneja un discurso altamente tecnificado con el objeto de excluir a buena parte de la opinión pública. Los conceptos de la escuela de políticas públicas son utilizados para crear la imagen de que el saber está reservado al aparato gubernamental. Esto ha hecho daño a la connotación misma del término “política pública”, el cual es percibido por la sociedad mexicana como un ámbito tecnocrático e insensible a las demandas ciudadanas. Es posiblemente en esta fase de la hechura de las políticas en México en la que el sentido endógeno del proceso llega a su mayor grado de expresión.

Implementación de políticas

En sistemas de democracia plural, esta fase se caracteriza por incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras, diversas en la medida en que corresponden a diferentes niveles de gobierno y en la medida en que incluyen muy frecuentemente agencias no gubernamentales. El problema fundamental de la implementación de políticas en un escenario de este tipo es la coordinación, el direccionamiento de la política (*managing public policy* según Laurence Lynn, 1987). Evidentemente, dada la diversidad de agencias -algunas fuera de la esfera gubernamental- las desviaciones en la orientación de las políticas pueden darse con facilidad. Además, la dinámica decisoria en el ámbito organizacional o institucional (descrita por el modelo II de Allison, 1969) genera percepciones diferentes por parte de las agencias, cada una con objetivos claramente establecidos, y conflictos de sintonización en las acciones conjuntas.

Sin embargo, los costos de transacción de un proceso de este tipo se pagan con los beneficios políticos de inclusión de redes diversificadas; esto legitima los procesos haciendo a un número mayor de agencias responsables ante la población, lo cual genera además una dosis de competencia e incentivos a la búsqueda de eficiencia y eficacia de las políticas. Por otra parte, se establecen dinámicas de co-gestión de programas y políticas en las que la ciudadanía asume una responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas. Se establecen, por así decirlo, estructuras oligopólicas en la producción de políticas, las cuales pueden mantenerse en la medida que sean capaces de cubrir los requisitos y logros que las propias políticas definieron en su fase de diseño. Existen mecanismos de regulación desde una autoridad pública, pero también se dan los propios mecanismos de regulación cruzada y de competencia entre agencias prestadoras del bien o servicio.

Es importante mencionar que en esta lógica de funcionamiento, los sistemas de control de gestión, que se imponen desde el gobierno, se orientan muy frecuentemente a resultados, dando márgenes de flexibilidad en la fase de operación; es por ello que a menudo los patrones de innovación organizacional surgen en las agencias participantes. Este es un campo fértil para la participación no sólo de agencias de gobiernos estatales y locales, sino también para la participación de cooperativas, ONG (Smith y Lipsky, 1993) y empresas privadas en la hechura de políticas. Es evidente que esta dinámica ha generado no sólo experiencias exitosas sino también fracasos, por lo que hoy por hoy es un importante tema de investigación en el campo de las políticas y del estudio de organizaciones.³¹

En un modelo como el mexicano, la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal; esto llevó durante décadas a un crecimiento exponencial de la administración pública: mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Desde 1982 se inició un proceso de modernización económica intenso que se caracterizó por un repliegue estatal importante en las áreas de intervención y por un programa de redimensionamiento del aparato. Surgieron así los procesos de privatización que redujeron sensiblemente el número de entidades gubernamentales. Sin embargo, parecería que la lógica del proceso no cambió en profundidad: por una parte, todavía en la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y, por otra, la participación de privados se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio,³² lo cual no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y cupular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia.

Se dan, por ejemplo, experiencias de concesión de servicios en gobiernos locales que, en vez de flexibilizar los sistemas de gestión y de ampliar la responsabilidad frente a los usuarios, se han convertido en agencias privadas “fantasma” que no interactúan con la población y que funcionan como estructuras profesionales herméticas. Además, en lugar de ampliar la transparencia en la gestión frente a la ciudadanía, más bien han adoptado rápidamente la lógica de comportamiento gubernamental de arreglos internos y coaliciones cerradas;³³ es decir, que en procesos de “isomorfismo institucional”³⁴ se trata de agencias privadas que funcionan como lo hacían las gubernamentales, tendiendo a reproducir los mismos vicios e intereses, aunque la justificación para privatizar los servicios pretendía el proceso contrario.

La gestión de políticas públicas en México es muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, pero cuando se ha hecho, ha producido efectos similares a los que anteriormente se observaban; la lógica de funcionamiento no cambia en la magnitud esperada, más bien parecería que sólo cambia el ropaje. En el escenario de la transición, paradójicamente las tendencias en la implementación de políticas públicas son extremas: sea el mantenimiento de una gestión sólo gubernamental, o la privatización total. Sin embargo, como ya se mencionaba, en ambos extremos tiende a mantenerse la característica monopólica de las agencias productoras.

Un aspecto igualmente importante que debe señalarse es el hecho de que en un tipo de transición como la mexicana, la dinámica de conflictos surgidos por la confrontación de diversos intereses entre las agencias gubernamentales participantes se da con mayor crudeza, si bien por la diversidad de objetivos institucionales de las mismas, por los intereses de camarillas políticas que hacen uso directo de los recursos institucionales para expandir sus espacios de acción. En vista de la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil, es la racionalidad de las camarillas³⁵ la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones; por último, este sistema tradicional de incentivos -que premia el juego entre camarillas- ha sido el mecanismo de ascenso más claro en la administración pública mexicana, y no es viable que los procesos de alternancia de agrupaciones políticas en el poder modifique esta tendencia.³⁶ Tales problemas se dan en cierta medida en todo sistema de gobierno, pero cabe mencionar que el caso mexicano tiene mucho menos límites formales e informales en este tipo de dinámicas que otros casos nacionales.

Evaluación de políticas

El tema de la evaluación de políticas es uno de los más polémicos en su discusión y de los más dinámicos en su desarrollo. Buena parte de la literatura de políticas públicas está centrada en el tema de la evaluación. ¿Qué nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas se pueden idear? ¿Qué experiencias innovadoras están surgiendo? Esto es así por la importancia que le asigna un sistema abierto y plural a una fase del proceso que finalmente es la que legitima o condena la acción gubernamental. Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas: por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados, y, por otra, si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

Es por ello que más allá de los problemas técnicos de la evaluación, una parte importante de los escritos sobre esta fase del proceso discute en torno a la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismo de monitoreo de políticas;³⁷ otros trabajos discuten sobre la evaluación plural, es decir, compuesta por agencias externas al aparato gubernamental como medida de rigor y objetividad en la evaluación,³⁸ y otros más establecen comparaciones entre los sistemas de regulación y control jurídico de programas y políticas gubernamentales.³⁹ Cabe destacar que es gracias a la evaluación de políticas públicas que la escuela estadounidense ha podido desarrollar gran parte de sus postulados y conclusiones. La investigación empírica de procesos en curso y ya culminados ha permitido construir una disciplina basada en la observación de la realidad. Sin este enorme cúmulo de aprendizajes, difícilmente las *policy sciences* habrían podido consolidarse en las últimas décadas. Se trata, por tanto, de un efecto sinérgico en el que las estructuras gubernamentales han visto fortalecida su legitimidad al abrirse al estudio externo de los expertos -además de aprender de las observaciones de ellos-, y simultáneamente el campo de estudio de las políticas ha podido desarrollarse a partir del acceso a experiencias e información pública de las políticas.

Es en esta fase del proceso en la que es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas en un contexto como el mexicano. El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas y las implementa; además, es quien decide si fueron acertadas o no. Los agentes y las agencias externos tienden a ser meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. En un escenario de este tipo no hay *watchdogs* eficaces, al menos no con herramientas para vigilar, más bien hay *blinddogs*, grupos o agentes, que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso. Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo. El “ciclo de las desconfianzas” entre gobernantes y gobernados se genera; en él, la ciudadanía da poco crédito a la información oficial y la burocracia gubernamental da poco crédito y valor a la opinión ciudadana; este escenario tiende a agudizarse en la dinámica de transición. El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. Es evidente que en este escenario el proceso de aprendizaje de política (*policy learning* según Peter May, 1992)⁴⁰ es muy débil. Por su parte, los procesos de aprendizaje social y político (*social policy learning* y *political learning* según P. May) son prácticamente inexistentes.

Un efecto secundario, pero posiblemente el más dañino para los fines de nuestra reflexión, es el hecho de que sin información pública,⁴¹ sin acceso a los procesos internos, el desarrollo de la disciplina está prácticamente paralizado. En estas condiciones es muy difícil el desarrollo de una tradición de investigación empírica en instituciones académicas, por lo que poco se aprende de las experiencias y se dificulta consolidar un campo del saber en torno a la acción gubernamental. Además, cuando hay algún esfuerzo en este sentido, la matriz de análisis utilizada (*policy sciences*), al no ser reinterpretada críticamente, es en ocasiones tan lejana y usa conceptos tan ajenos a esta realidad que el estudioso prefiere regresar a sus viejos trabajos sobre análisis político o sobre la visión normativa de la administración.

Una vez descritas algunas de las grandes diferencias en la dinámica, orientación, y lógica del proceso en las diversas fases de la política pública, surge la tentación de concluir que simplemente el enfoque de las políticas públicas no es factible en una realidad de tradiciones centralistas, vertical y endógena como es la realidad del sistema gubernamental en México. La dinámica de transición, por su parte, no parecería estar revirtiendo la lógica del proceso; ciertamente introduce inestabilidad, pero no cambios profundos. Aun así, es evidente que buena parte de este campo de estudio es útil para internarse en la caja negra del sistema de la hechura de políticas públicas a la mexicana, sobre todo porque dentro de dicha caja tenemos matices, diferentes componentes y desfases. Si bien las tendencias al hermetismo y al control gubernamental persisten, y es probable que así siga siendo, la transición genera reacomodos que, aunque modestos, deben entenderse con claridad.

Para ello, el enfoque tradicional de políticas públicas debe ser cuidadosamente revisado, ya que un tercer elemento, que dificulta la transferencia del enfoque de políticas públicas a otras realidades, es la dinámica exógena de hechura de políticas que supone.

Sin embargo, el reto es encontrar una explicación más amplia que las solas diferencias en el régimen político y los sistemas de gestión de políticas. Parecería haber otros elementos que complementan el análisis, hacia los cuales nos centraremos en los siguientes apartados.

Los referentes institucionales de las *policy sciences*. ¿Hay reglas del juego?

El estudio de las políticas públicas ha mantenido implícitamente algunos referentes institucionales propios de sistemas democráticos como el estadounidense; estos referentes demarcan las arenas dentro de las cuales se establecen los procesos de negociación, ajuste, conflicto y ruptura. Se trata de las reglas del juego que son aceptadas por los participantes y que constituyen un marco implícito de acción. Este conjunto de reglas no sólo es parte de un acuerdo inicial, sino que genera credibilidad entre los actores; se trata de un marco con un alto nivel de legitimidad; es la frontera del juego racional o irracional de los participantes. Salvo muy raras excepciones, nadie duda de la validez de dichos referentes institucionales, ya sea que formen parte de la norma escrita o simplemente de la tradición política.

Entre los referentes institucionales, que forman parte del sistema político que da origen al enfoque de políticas públicas, podemos mencionar la *accountability* u obligación de rendir

cuentas, tanto de las agencias gubernamentales como de las no gubernamentales que participen en la hechura de alguna política; la transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos a que estará sujeta la política en cuestión; la función de regulación cruzada, de pesos y contrapesos, que deberán ejercer entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la autonomía federal entre niveles de gobierno; la profesionalización de los funcionarios públicos participantes; la estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales involucradas, y la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que será aplicado sin excepción.

Sería ingenuo pensar que este tipo de cualidades son en la práctica rigurosamente cuidadas y ejercidas en el proceso estadounidense de políticas públicas. Bien sabemos que en cualquier sistema del mundo los actores participantes en las decisiones públicas asumen atribuciones y comportamientos fuera de los previstos y de los otorgados. Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es que dichos referentes institucionales forman parte de las premisas de acción de los actores, por lo que el cálculo de sus acciones y comportamientos no puede por sistema rebasar las fronteras establecidas. En este tipo de escenarios las probabilidades de arreglos entre actores más allá de la arena marcada, si bien existen, tienden a ser bajas. No importa si los actores comparten o no dichos referentes, simplemente son valores políticos del sistema que sólo podrán ser ignorados como excepción y asumiendo riesgos potenciales altos, dado que el sistema es amplio en el número de participantes y abierto al escrutinio de otros muchos participantes observadores. Más allá de la eficacia de los sistemas de fiscalización y control - que también es alta-, lo que funciona mejor es el autocontrol o cautela de los participantes.

En otro tipo de realidades -particularmente en regímenes en transición-, cuando no hay referentes institucionales claros, terrenos de juego bien delimitados, y tradición de apego a ciertos límites en la acción de los decisores en el ámbito de las políticas (por herencia autoritaria), nos encontramos en un escenario en el que los movimientos y el sentido de las acciones son mucho menos predecibles. La rendición de cuentas es una práctica poco común en sistemas de tradición cerrada. La transparencia es en buena medida simulada, dado que las agencias responsables de la fiscalización y el control no tienen la información o la capacidad técnica o, en ocasiones, los incentivos suficientes para realizar su labor.

Por su parte, la función de regulación entre poderes, si bien comienza a surgir, muestra que son incipientes los instrumentos con los que se cuenta para generar contrapesos reales. La autonomía federal es muy débil entre gobiernos de partidos contrarios, y prácticamente inexistente entre niveles gubernamentales del mismo color en la tradición de la subordinación. La profesionalización de servidores públicos es inexistente jurídicamente y muy débil en la práctica; por otro lado, la movilidad entre dependencias gubernamentales es intensa y los compromisos institucionales muy por debajo de los compromisos con la camarilla;⁴² por lo mismo, los objetivos de las agencias gubernamentales se mueven junto con los funcionarios que las dirigen. Finalmente, el marco legal, muy denso y elaborado en ciertas áreas, es opcional dado que siempre podrá ser negociable. Todo esto nos ubica en un escenario de laxitud institucional.

Lo anterior plantea una complejidad adicional al análisis de políticas: dado que los juegos de actores son impredecibles, la gama de intereses que explican la orientación de una política es mucho más amplia, puede ir desde los intereses de la nación hasta los de la camarilla polí-

tica, el partido, los amigos, los parientes, o llanamente hasta los intereses personales del decisor. Con límites siempre negociables y manejables, la dinámica de alianzas y coaliciones es difícil de estructurar y las premisas de acción son inimaginables. Los flujos de información y de recursos no tienen cauces sistemáticos. Las arenas en este caso son poco estructuradas, muy extensas, móviles y en ocasiones turbulentas. No se distingue dónde comienzan y menos dónde acaban; es decir, las reglas del juego no son claras, se crean y reinventan frecuentemente. La tradición discrecional de un sistema de este tipo hace inciertas las reglas del juego y, aun en la transición, los mecanismos de regulación están en proceso de construcción; se trata igualmente de un escenario de incertidumbre.⁴³

¿Hasta dónde es posible sistematizar el conocimiento de la hechura de políticas públicas en un contexto así? En ocasiones, el único referente claro es que las reglas del juego son las que los decisores acuerden caso por caso. Indudablemente que un sistema sin instituciones sólidas debe ser estudiado con una matriz de análisis diferente que uno con referentes institucionales más o menos claros.

Una cuarta limitación es que la transferencia del modelo de políticas públicas se dificulta cuando la realidad en que se aplica, ya sea por tradición o por un proceso de transición, no permite tener claros los referentes institucionales de los actores; es decir, una realidad en que las reglas del juego se mueven constantemente y las premisas son laxas, en que la discrecionalidad de los actores y sus preferencias no son acotadas por marcos de regulación eficaces.

En este sentido, cabe mencionar que diversos autores subrayan la importancia de los referentes institucionales para entender los sistemas de acción social.⁴⁴ En particular, los trabajos de Pierre Muller, a partir del concepto de “referentes” de la política pública (*réfèrentiel*)⁴⁵ ofrecen una vía metodológica sugerente para entender mejor las orientaciones y la dinámica de acción de cada política analizada en su contexto particular y en relación con su propia tradición histórica. Para este autor, los referentes de las políticas son “...el conjunto de normas e imágenes de referencia en función de las cuales son definidos los criterios de intervención del Estado así como los objetivos de la política pública considerada”. En este sentido, se sugiere que, más allá de las razones objetivamente presentadas como argumentos de la política pública en cuestión, y más allá incluso de los intereses políticos de los actores y las redes participantes, el peso de la tradición, la cultura nacional, sectorial o profesional, y el peso de los valores incorporados a través del tiempo tienen un peso significativo si no es que determinante. Las comunidades de política finalmente perciben los problemas y las soluciones a partir del filtro de los referentes adquiridos. Se trata de un elemento catalizador que está presente, casi siempre de manera inconsciente, en la totalidad del proceso de política.

A partir de tal idea, Pollet (1995) sugiere la necesidad de trabajar este concepto en tres planos. Un primer plano es el de los “referentes globales”, el cual se ubica en el ámbito de la ideología dominante, el sentido común y las representaciones compartidas en un cierto momento de la evolución del sistema social en cuestión. No hay duda de que aquí cabe el nivel de la cultura política nacional, la discusión anteriormente presentada acerca de los distintos referentes institucionales, en un sistema como el estadounidense y el mexicano, se ubica en este nivel de representaciones contrapuestas. Las interpretaciones de la acción pública, los patrones de acción social e individual de los diversos agentes, provienen de este plano del análisis.

Un segundo plano que esta corriente de estudio plantea es el de los “referentes sectoriales”, el cual se ubica en el ámbito del *expertise* profesional y de los marcos normativos que tradicionalmente han regulado el sector de políticas en cuestión. En este sentido, la decodificación de problemas, el repertorio de soluciones, los códigos y significados en torno a los cuales se actúa, serían resultados de la cultura propia del sector construida a través del tiempo. En contextos como el mexicano, ante la falta de un sistema profesional de servicio civil, este tipo de referentes no está tan arraigado como en otros contextos nacionales. Aun así es evidente que sectores como el de la educación, la salud y la política exterior, pese a la rotación de cuadros administrativos, han construido un conjunto de referentes sectoriales que dan cierta continuidad al repertorio de soluciones de política, aun en el contexto de transición.

Por último, este enfoque de referentes de política propone un tercer plano de análisis que es el de los “referentes complejos” (Jobert y Muller, 1987), el cual se ubica en el ámbito de la sobreposición de representaciones diversas entre actores (viejos y nuevos), sectores en los que confluyen tradiciones de acción contrapuestas, y espacios en los que la inestabilidad altera la consistencia y unidad de los marcos de referencia. Si bien este plano de análisis sirve para entender sectores de política en reforma en países como Francia,⁴⁶ es indudable que puede ser de gran utilidad para entender un contexto de transición como el mexicano, con sus contradicciones entre referentes tradicionales y corrientes de ideas innovadoras, haciendo énfasis en el análisis de las disonancias que genera un sistema de referentes complejos. Es claro que el enfoque de los referentes de políticas ofrece una vía interesante de análisis para profundizar en el conocimiento de las diferencias entre contextos, permitiendo clarificar las especificidades propias que tienden a ser ignoradas por la corriente tradicional de las políticas públicas.

Las tradiciones y las razones en la hechura de políticas. ¿Por qué juegan los jugadores?

La reflexión hasta aquí presentada inevitablemente nos remite al nivel más profundo del comportamiento social y político: el nivel de las expectativas y las imágenes de los actores en un proceso de acción organizada; es decir, nos remite a los referentes culturales e históricos del espacio social en cuestión. En este sentido, cabe hacer referencia a una corriente de estudio de la teoría de la organización⁴⁷ que ha analizado desde hace varios años las diferencias y patrones culturales en las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones. En este contexto, las diferencias culturales por regiones, por naciones, y por origen étnico, han surgido frecuentemente como variables con un fuerte poder explicativo.

En este tipo de estudios, así como en algunos otros más centrados en la sociología política, se ha caracterizado la dinámica organizacional e institucional en culturas anglosajonas como proclive a la relación directa entre actores, así como propensa al diálogo y discusión, e igualmente tendiente a la cooperación como función de integración.⁴⁸ Este conjunto de patrones de acción da como resultado la configuración horizontal de las jerarquías, la simplificación de las normas y también la generación de diversos mecanismos de resolución del conflicto. Como siempre, esto no excluye comportamientos disfuncionales y erráticos; sin embargo, estos referentes, presentes en el imaginario dominante del colectivo social, dan al individuo una forma de percibir la acción social particular; no necesariamente mejor o peor, simplemente particu-

lar. En contextos culturales como el mencionado, desde el diseño de instituciones, regímenes políticos, preferencias religiosas, sistemas jurídicos, hasta las formas más individuales de relación, no dejan de estar permeadas por este tipo de patrones simbólicos de representación. En ese sentido, la escuela de estudio de las políticas públicas tiene su denominación de origen, su imagen de marca, su conformación genética de tradiciones culturales.

Cuando intentamos desplazar esta “caja de herramientas” a otro tipo de taller, es fundamental reconocer el espacio de trabajo, rehacer algunas herramientas, inventar otras y dejar de lado otras más, de lo contrario se corre el riesgo de hacer un débil análisis por insistir en utilizar como receta las rutinas aprendidas para otro tipo de contextos. Como ejemplo de esto, podemos mencionar algunos de los referentes culturales más comunes en culturas latinas, mestizas y tradicionales como las de México. En este tipo de contextos, las relaciones entre actores tienden a ser indirectas e intermediadas. Casi todos los espacios de relación desde la familia y la religión hasta las relaciones de trabajo y con el gobierno, tienden a crear sistemáticamente estructuras de intermediación. La madre frente al padre, el santo frente al Creador,⁴⁹ el cacique frente al gobierno, son formas de relación, de diálogo indirecto, de negociación subterránea. Este tipo de patrones de acción llevados al ámbito social crean un espacio perfecto para el surgimiento de estructuras clientelares. Las mesas de diálogo, las reuniones de trabajo, los comités de decisión, tienden a ser espacios protocolarios o incluso de ruptura antes que de diálogo directo. Los consensos o acuerdos son casi siempre previos y realizados en cónclave; el resto, los foros formalmente establecidos, tienden a ser simulación.

Por otra parte, la acción colectiva es percibida como un problema de dominación, de control, de lucha por espacios de poder; la cooperación es percibida como un medio para estos fines y no como un fin en sí misma. Los trabajos de Crozier y Friedberg⁵⁰ sobre el comportamiento burocrático y la acción organizada son más demostrativos de un espacio burocrático en una cultura latina que en otro contexto cultural, por lo cual son trabajos muy poco consultados y valorados por la cultura anglosajona. Para estos autores, la relación entre individuos en un espacio organizacional -como el de la gestión de políticas públicas- es generalmente percibida como una relación de intercambio. Las normas y reglamentaciones son interiorizadas en el imaginario colectivo como *instrumentos* para la acción y no como referentes para la misma.

En un contexto como el mexicano -latino, mestizo y tradicional- la vida dentro de las organizaciones tiende a vivirse de manera particular, y la cooperación no forma parte del repertorio espontáneo; por el contrario, todo llamado a la misma genera desconfianza. Existe toda una historia que justifica este tipo de comportamientos, que aun cuando la racionalidad de la modernidad tiende a desechar, e incluso los individuos tienden a hacer a un lado, siguen presentes; muchas veces más en el terreno de lo inconsciente que de lo consciente.

La corrupción, por ejemplo, en este tipo de contexto, tiende a ser más un resultado de este proceso de desconfianza que un cálculo premeditado de inicio -aunque en ocasiones también sea un cálculo muy racional-. Entre los resultados de este tipo de dinámica en las configuraciones organizacionales, se observa la verticalización, formal o en ocasiones sólo simbólica -pero muy profunda- de las jerarquías. La autoridad fuerte es una especie de necesidad vital. Desde la escuela hasta la camarilla política es necesario un jefe que ejerza el poder; esto es, que un jefe sólo centrado en la coordinación tiende a ser percibido como débil. La represen-

tación simbólica es la del jefe que hace sentir su autoridad; Maquiavelo, desde su latinidad, lo percibía así; de la misma forma, el *tlatoani* era una necesidad para la vida social en las culturas prehispánicas. Ahora bien, además de la presencia de la autoridad, en un escenario como éste, los conflictos son parte del escenario cotidiano en cualquier organización; sin embargo, lo más peculiar es que pocas veces intentan ser resueltos. Surgen como en cualquier organización, pero la diferencia es que casi siempre se quedan a vivir en ella. La propensión de los actores es evitar enfrentarlos, lo cual no quiere decir que no los alimenten día con día para que se mantengan vigorosos. En culturas de este tipo el conflicto latente es uno de los rasgos más comunes de la vida colectiva.

Ciertamente es difícil el tratamiento de las diferencias culturales sin caer en el extremo del etnocentrismo. El riesgo de caer en el argumento de la cultura es convertirlo en la variable que lo explica todo. Sin embargo, es indudable que la vida política, social, institucional y organizacional se vive de una forma diferente según el contexto cultural. Incluso como lo ha estudiado Putnam (1993), las diferentes historias regionales pueden explicar diferencias culturales profundas en el ámbito de la vida social y política dentro de un mismo país.

Lo que habrá que tener claro es que la “caja de herramientas” tiene limitaciones evidentes, dependiendo del contexto cultural en que se aplique, por lo que otra limitación al modelo de políticas públicas se refiere a su débil capacidad analítica cuando se transfiere a contextos culturales radicalmente diferentes. Es necesario introducir el marco de valores y creencias de la realidad a estudiar, es decir, adecuar o incluso reconstruir las herramientas de las *policy sciences* que se busca.

A manera de conclusión: ¿Qué es lo que hay que adecuar, el modelo o la realidad?

Se puede observar, en todo lo hasta aquí planteado, que hay algunas diferencias, que no son menores. De la política pública se llega a la política gubernamental; de un sistema propenso a la permeabilidad se llega a un sistema propenso al hermetismo por tradición; de un proceso de políticas abierto y de entradas y salidas múltiples, se aterriza en un proceso selectivo y de actores en cónclave; de una arena conocida de acción de los actores se llega a un espacio en permanente definición, sin fronteras claras; de una dinámica de consulta y diálogo amplio se llega a una de intermediación y control.

Algunos de los conceptos básicos del modelo de políticas públicas se han transformado a lo largo de nuestra reflexión: de las *policy networks* a las incipientes redes de intereses en construcción permanente; de las *advocacy coalitions* a la constelación o agrupación de actores en estructuras “flojamente acopladas”;⁵¹ del *bottom up* a la verticalidad; de los *policy brokers* a los caciques; de los *watchdogs* a los simples espectadores; del *mutual adjustment* a la subordinación a la autoridad o a la ruptura; del estudio y monitoreo del *policy making* a la observación distante e intuitiva del *policy made*. ¿Hay algo en común? ¿La misma caja de herramientas puede servir?

Esta reflexión ha sido, como ya se mencionó desde el inicio, muy esquemática. Se han caricaturizado las realidades estadounidense y mexicana como modelos ideales, y también se han

sobresimplificado los postulados y conceptos de las *policy sciences* (véase el cuadro 1). Evidentemente ni el modelo ni la realidad son como aquí se han dibujado, tan sólo se ha recurrido a un método de exposición de los problemas y de la agenda de investigación que genere discusión y debate. La disciplina es mucho más heurística de como aquí se ha expuesto, y las realidades mucho más móviles y complejas que la rígida descripción que se presentó. Sin embargo, la pregunta inicial de esta sección sigue siendo válida: es necesario entender hasta dónde funciona el modelo en realidades diferentes y hasta dónde algunas realidades pueden hacer uso del modelo.

Se podría decir que las limitaciones se ubican en parte en el modelo -con una visión doméstica- y en parte en algunas realidades de precariedad democrática. Por un lado, los límites de las *policy sciences* tienen que ver con una visión etnocéntrica del proceso de la acción pública. Difícilmente podrá consolidarse un campo de pretensión científica sin una capacidad más amplia -si no es que universal- de explicar los procesos de políticas. Se debe promover una visión plural no sólo dentro de una sociedad, sino al amplio mundo de la democracia contemporánea, con sus estilos, sus historias, sus momentos de desarrollo.

La comunidad estudiantil de las políticas públicas en el país de origen de este campo disciplinario deberá abrir cada vez más sus ojos a otras realidades, a otras escuelas autóctonas de estudio de las políticas. De igual forma, quienes nos encontramos inmersos en otras realidades debemos contribuir a este proceso reinterpretando la lógica del modelo, enriqueciéndolo, más que reproduciéndolo artificialmente. Sólo así se podrá consolidar el objeto de estudio y se podrá sistematizar el conocimiento en un ámbito disciplinario sólido. Hay un contenido “parroquial” y doméstico en los conceptos, en las categorías de análisis y en los supuestos implícitos del modelo. ¿Cuántas de las herramientas son permanentemente útiles y cuántas sólo válidas para describir la realidad estadounidense? La respuesta se deberá seguir construyendo a partir de estudios aplicados a realidades diversas.

Por otra parte, realidades precarias en lo democrático y diferentes en lo cultural deben distanciarse del modelo de políticas públicas para, en un segundo momento, incorporar selectivamente métodos y conceptos de este valioso campo de estudio. Ha sido frecuente pretender aplicar una perspectiva de análisis de un gobierno democrático en acción, en situaciones que se encuentran en una fase de transición incipiente. En efecto, los estudiosos de las políticas públicas en este tipo de contextos debemos retomar la idea promotora del avance democrático que estaba implícita desde los primeros desarrollos de la disciplina; mientras más investigación aplicada de políticas realicemos, mayor registro de éxitos y fracasos y mayor acumulación de aprendizajes, entonces mayores espacios se irán abriendo en un sistema agónicamente hermético. No cabe duda de que se puede contribuir modestamente con este tipo de reflexiones y modelos para brincar a otra etapa de mayor apertura democrática.

Sin embargo, para ello es fundamental no ser demasiado ingenuos. Ciertamente una realidad como la mexicana se encuentra en un proceso de aprendizaje político y de políticas importante, pero los impulsos profundos de un sistema social con rasgos culturales propios, con su historia, tradiciones, mitos y creencias nos llevarán a un sistema democrático diferente del que proyectan los estudios de las *policy sciences*. Sería ingenuo pensar que, una vez caídos los viejos regímenes de corte autoritario en América Latina, todo será diferente y la democracia flo-

recerá en plenitud. Es evidente que las cosas cambiarán y muy posiblemente para bien, pero las raíces profundas de nuestra cultura de ejercicio del poder, las formas de gobierno y de relación social, permanecerán. La necesidad de un Estado fuerte y la necesidad de autoridad seguirán vigentes. Es decir, no se trata sólo de un momento de incipiente democracia en la evolución política del régimen, es algo más: es una cultura política que se construyó a través de una larga historia, la cual está plasmando su esencia en la transición a la democracia. Se está construyendo una democracia de otro tipo, con sus prácticas particulares y sus regresiones a viejas tradiciones.⁵² Incluso la interesante idea de Reinicke (1998) de fuertes tendencias a la dinámica de “políticas públicas globales” no disminuirá -desde nuestro particular punto de vista- las diferentes tradiciones en la hechura de políticas públicas.

Es por lo anterior que la pregunta inicial de este artículo sigue siendo válida. La escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades. No se trata de saber si los modelos resultantes serán mejores o peores que los modelos de origen, pregunta que nunca podría tener una respuesta válida, simplemente se trata de descubrir, *entender*, y conocer con mayor profundidad dichos modelos. Por esta vía, las contribuciones del análisis de políticas públicas serán, efectivamente, para entender mejor la acción pública de cada realidad y no como ha tendido a ser hasta ahora: sólo para *imaginar* una mejor acción pública.

Cuadro 1. Diferentes tradiciones en la elaboración de políticas públicas

	<i>Origen y tradición del modelo de políticas públicas (similar al estadounidense)</i>	<i>Origen y tradición de un modelo autoritario en transición (similar al mexicano)</i>
Régimen político	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralista • Triángulo: gobierno-Congreso-ciudadanía • Democracia centripeta (sistema institucionalizado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estadista • Gobierno omnipresente (“gubernalidad”) • Democracia incipiente y centrifuga (sistema corporativo en caos)
Proceso de Política Pública		
• Definición de la agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Permeabilidad • Componente exógeno fundamental • <i>Outside initiative model</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión al hermetismo • Componente endógeno determinante • <i>Inside initiative model</i>
• Formulación y diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Confrontación de grupos expertos diversos • Redes de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquía de grupos expertos gubernamentales • Red de interacción personal
• Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la mezcla público-privada o gubernamental - no gubernamental • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y legitimidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la gestión gubernamental exclusiva o privada exclusiva • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad
• Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación pública • Información pública • <i>Policy learning</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación interna • Información privada • Incipiente <i>policy learning</i> • Creciente <i>political learning</i>
Referentes institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas delimitadas de política (acuerdos básicos) • <i>Accountability</i> • Regulación cruzada (pesos y contrapesos) • Federalismo cooperativo • Burocracia profesional • Marco legal rígido • Proclive a la relación directa entre actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas inestables de política (inexistencia de acuerdos) • Rendición de cuentas a camarillas o a partidos • Laxitud regulatoria • Federalismo entre la subordinación y la ruptura • Burocracia inestable sujeta al ritmo político • Marco legal sujeto a negociación
Tradiciones de la acción colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la cooperación entre grupos • Configuración horizontal de jerarquías • Dirección por construcción de consensos • <i>Mutual adjustment</i> • Mecanismos de resolución de conflictos 	<ul style="list-style-type: none"> • Proclive a la creación de estructuras de intermediación • Propensión a la dominación intergrupala • Configuración vertical de jerarquías • Dirección por ejercicio de autoridad • Subordinación o conflicto • Conflicto latente en permanencia
Concepción de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como procesos en el ámbito de la acción pública • Sistemas de acción regulada • Procesos de acción para garantizar <i>governance</i> (equilibrio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como acción de las autoridades públicas • Sistemas de acción gubernamental • Procesos de acción para garantizar gobernabilidad (control)

Notas

- * Versión publicada en *Gestión y Política Pública*, volumen IX, 2, México, segundo semestre de 2000.
- 1 Peter deLeon y Sam Overman presentan esta disciplina más como una culminación de esfuerzos que como un campo nuevo (deLeon y Overman, 1989). En este sentido, pueden verse también los trabajos de William Dunn (1981) y Omar Guerrero (1997).
 - 2 Al respecto, cabe resaltar el cuestionamiento que hace David Lowery (1995) en relación con la interdisciplinariedad. El autor sostiene que, pese a que el objeto de estudio es de naturaleza interdisciplinaria, sus raíces siguen siendo independientes. Tan es así, sostiene el autor, que cuando nos acercamos a un texto de política pública nunca sabemos qué es lo que encontraremos. Todavía hoy los mejores trabajos en política pública son los realizados desde alguna perspectiva disciplinaria particular, según este autor, falta mucho por hacer. Véase también la crítica que establece David Arellano (1996) al hablar del enfoque de “hibridización” más que de interdisciplinariedad.
 - 3 En relación con el grado de complementariedad de los enfoques, es claro que la perspectiva del *policy analysis* y de la *policy making* ha dado lugar a enfoques, conceptos y herramientas de trabajo radicalmente diferentes. Esta bifurcación del desarrollo de la disciplina es ampliamente discutida en Peter deLeon y Sam Overman (1989), así como en Luis Aguilar (1992).
 - 4 Dentro de la literatura de política pública, según Steven G. Koven (1995) podemos observar al menos cuatro tipos de estudios: 1) el estudio de políticas y programas específicos (estudios de caso), 2) el estudio de procesos de políticas -por fases del modelo-, 3) el estudio de métodos analíticos y de evaluación, con una orientación técnico-cuantitativa, y por último 4) el estudio de políticas comparadas.
 - 5 Al respecto, Mauricio Merino (1992) habla de un “campo de estudio sin disciplina”, contrastando con la administración pública, la cual sería “una disciplina sin campo de estudio”.
 - 6 Tal y como Harold Lasswell (1971) lo plantea.
 - 7 Nos referimos a la democracia como una práctica social amplia, de participación cotidiana (democracia directa), y no sólo a un sistema de democracia representativo-electoral.
 - 8 Entre ellos podemos mencionar, sin una pretensión exhaustiva, a Peters y McCulloch (1977), Wildavsky (1979), Linder y Peters (1984), Dryzek (1990) y Ashford (1992). En lo referente a la escuela europea, se debe mencionar el interesante trabajo de J. Richardson (1982) sobre los *policy styles*; igualmente, el trabajo de Mény y Thoenig (1989), quienes insisten en la necesidad de un enfoque comparado de políticas, o el de Muller y Surel (1998), quienes discuten sobre diferentes tradiciones políticas. Finalmente, en el ámbito de autores latinoamericanos es necesario mencionar el interesante trabajo de J. L. Méndez (1993), quien expone varias de las diferencias fundamentales en el análisis de políticas, e igualmente el trabajo de O. Oszlak (1980).
 - 9 Cabe destacar el planteamiento de Guy Peters (1988), quien establece que las *policy sciences* como buena parte de las ciencias sociales contemporáneas, “...han tenido un desproporcionado sesgo por la realidad estadounidense y por los valores y experiencias que esta realidad ha proyectado en el resto del mundo”.
 - 10 Al respecto podrían citarse innumerables trabajos, entre ellos: Peter deLeon (1988, 1992, 1994) y Charles Lindblom (1994). Ambos autores destacan el papel de la *policy science* en el *policy inquiry*, es decir en el cuestionamiento público de las acciones.
 - 11 En igual sentido apuntan los trabajos de Osborne y Gaebler (1992): “...el menos gobierno posible”; y también autores británicos como Rhodes (1996), a partir del concepto de redes, establecen las nuevas formas de gobernabilidad desde la idea de “...gobernar sin gobierno”, sobre este particular véase Evans (1998).
 - 12 En este sentido pueden revisarse los trabajos de James (1907), Dewey (1927 y 1933) e incluso los de Rawls (1971). Una revisión de ellos se presenta en deLeon y Overman (1989). Los planteamientos de Alex de Tocqueville (1957) sobre las características propias del modelo estadounidense en contraste con los europeos son igualmente sugerentes de las diferentes tradiciones gubernamentales.
 - 13 Esta perspectiva inspira también parte de los trabajos sobre el *public choice* (Buchanan y Tullock, 1962) o sobre los problemas de acción colectiva (Olson, 1978). Para mayor detalle véase Muller y Surel (1998).

- 14 Algunos aspectos de esta discusión son tocados en el ensayo de Bazúa y Valenti (1995).
- 15 El subrayado es nuestro.
- 16 El subrayado es nuestro.
- 17 La idea de *gouvernementalité* (gubernamentalidad) la extrae Senellart (1993) de los trabajos de Michel Foucault en el sentido de ver al gobierno como el paradigma mismo de las relaciones de poder. Véase al respecto Gilles Pollet (1995).
- 18 Juan Linz (1973) llama a esto "situaciones políticas *poorly institutionalized*".
- 19 Arend Lijphart (1968) establece cuatro tipos de regímenes democráticos. Aquí se toman como contraste los modelos de la *centripetal democracy* (de acuerdos básicos entre grupos contendientes), en el cual, siguiendo a Peters *et al.* (1977), se ubica el modelo estadounidense; y el de la *centrifugal democracy* (de acción fragmentada y sin acuerdos básicos entre grupos contendientes), en el cual, siguiendo a Peters *et al.* se ubican sistemas como el francés y el italiano. Peters *et al.* mencionan igualmente la correspondencia entre ambos tipos y los propuestos por Gabriel Almond (1956), como el modelo angloamericano y el continental europeo.
- 20 Esta denominación se la debemos a Y. Mény y a J. C. Thoenig (1989).
- 21 Uno de los primeros trabajos que insisten en esta adaptación al régimen político es el de Peters, Doughtie y McCulloch (1977), quienes reconocen la poca importancia que se ha dado a la naturaleza del régimen en los trabajos de políticas públicas.
- 22 Sobre el atributo de estructuras "flojamente acopladas" (*closely coupled systems*), véase el trabajo de Weick (1976).
- 23 Peters, Doughtie y McCulloch (1977) presentan esta cualidad como propia de un sistema de democracia centripeta (el estadounidense, por ejemplo).
- 24 Rhodes (1985) presenta la idea de redes profesionales. Para una visión más amplia sobre el concepto de redes, véase Evans (1998); para discutir sobre los conceptos de *policy network* y de *policy community* en la tradición anglosajona, véanse Dunleavy y O'Leary (1987), así como Smith (1995).
- 25 Al respecto, véase el análisis del neocorporativismo presentado por Mény y Thoenig (1989), además de los trabajos ya clásicos de Schmitter (1974 y 1992).
- 26 El funcionamiento de "pactos económicos" entre sindicatos, empresarios y gobierno en el periodo 1988-1994 es un claro ejemplo de esta dinámica.
- 27 En relación con este punto, los autores hacen referencia al *outside initiative model* ya mencionado, al *mobilization model* y al *inside initiative model*, siendo este último el más cercano al caso que comentamos por su carácter endógeno.
- 28 Existe una vasta literatura al respecto de este debate, el cual es presentado en forma clara y sintética por Luis F. Aguilar (1992). También puede verse deLeon y Overman (1989).
- 29 Un estudio detallado puede verse en Enrique Cabrero (1998a).
- 30 Sobre este argumento, véase el trabajo de Joan Subirats (1996).
- 31 Al respecto pueden citarse los trabajos de: Van de Ven y Rogers (1988), Rogers y Kim (1985); para el caso mexicano puede verse Cabrero y Arellano (1993).
- 32 Algunos trabajos como el de Carlos Bazdresch (1994) discuten este problema.
- 33 Hay algunos trabajos recientes que coinciden en sus observaciones; véanse, por ejemplo, Cabrero (1996), García del Castillo (1995) y Guillén (1996).
- 34 Sobre el concepto de isomorfismo institucional, véanse Powell y DiMaggio (1991).
- 35 En relación con el funcionamiento de camarillas políticas en México, véase por ejemplo Joy Langston (1994).
- 36 Estudiando diferentes agrupaciones políticas en el poder, en gobiernos subnacionales por ejemplo, el juego de camarillas tiende a ser similar en la medida que pasa el tiempo. En este sentido, véanse Cabrero *et al.* (1997), Cabrero (1998b) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).
- 37 Al respecto véanse, entre otros, los trabajos de Barber (1984), DeLeon (1987, 1994), Crosby, Kelley y Schaefer (1986) y Bartlett (1988).
- 38 En este tema pueden revisarse, entre otros, los trabajos de Guba y Lincoln (1981), A. Bryk (1983), G. Majone (1989), J. Subirats (1995), J. P. Guerrero (1995) y, recientemente, el trabajo dirigido por Kessler, Lascoumes, Setbon y Thoenig (1998).

- ³⁹ Existen diversos trabajos en este sentido, entre ellos: Y. Mény (1991), Nioche y Poinard (1985), J. P. Guerrero (1995).
- ⁴⁰ Es importante mencionar que, según el estudio realizado por Peter May (1992), los fracasos o fallas de política (*policy failures*) no necesariamente generan aprendizajes de política, es necesario que se conjuguen otros factores. Sin embargo, es de suponer que mientras menos información sobre estas fallas de política exista, menor aún será el aprendizaje de política; como sucedería en un caso como el mexicano.
- ⁴¹ Cabe mencionar que México es un país en el que no existe ninguna cláusula legal que obligue al aparato gubernamental a hacer pública su información. Solamente se hace pública a discreción.
- ⁴² Una exploración de este fenómeno se hace en Cabrero (1994 y 1995b).
- ⁴³ Respecto a esta naturaleza de sistemas en transición provenientes de una tradición autoritaria, véanse por ejemplo Linz (1978), O'Donnell (1989, 1992), Dobry (1995) y Santiso (1997), así como los primeros resultados de un proyecto en curso en Cabrero (1998b).
- ⁴⁴ Entre diversos textos en torno al tema pueden consultarse Meyer y Rowan (1977), North (1990), Powell y DiMaggio (1991).
- ⁴⁵ El primer trabajo en el que se hace mención de este concepto es el de Jobert y Muller (1987), posteriormente los de Muller (1990) y más recientemente Muller y Surel (1998). Véase también una amplia discusión en torno al tema del referencial en Faure, Pollet y Warin (1995).
- ⁴⁶ Gilles Pollet (1995) utiliza esta categoría de análisis para estudiar la política social -en particular la de jubilación- en Francia.
- ⁴⁷ Hay una extensa literatura al respecto, por ejemplo: Hofstede (1977), Child (1978), Desaunay (1979), Allaire y Firsirotu (1984), Iribarne (1989), Arellano y Cabrero (1992), Cabrero (1993), Chanlat (1994) y Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000).
- ⁴⁸ Sólo a manera de ejemplo, véanse Alex de Tocqueville (1835), Wilkins y Ouchi (1983), Argyris (1964, 1990), Iribarne (1989).
- ⁴⁹ Al respecto es interesante el trabajo de L. Allup (1986) sobre la ética católica y el espíritu del caciquismo, y sus diferencias con la ética protestante.
- ⁵⁰ Nos referimos fundamentalmente a M. Crozier (1963), Crozier y Friedberg (1973) y Friedberg (1992).
- ⁵¹ En este sentido, es interesante el estudio que sobre el caso mexicano realizó Jonathan Fox (1994) sobre situaciones de "poliarquías informalmente institucionalizadas", según Munck (1996).
- ⁵² Gerardo Munck (1996), por ejemplo, define el modelo brasileño como una "democracia clientelista". Podría pensarse que el modelo mexicano que se conforma en la transición derivará en algo similar.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis F. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías I. México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALLAIRE, Y. y FIRSIROTU, M. (1984), Theories of Organizational Cultures, *Organization Studies*, 5 Egos.
- ALLISON, G. T. (1969), Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, *American Political Science Review*, vol. LXIII, 3.
- ALLUP, L. (1986), La ética católica y el espíritu del caciquismo, *Poder y Dominación*, México, El Colegio de México.
- ALMOND, G. (1956), Comparative Political Systems, *Journal of Politics*, vol. XVIII, (agosto).
- ARELLANO, David (1996), Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente, *Gestión y Política Pública*, vol. V, 2, México, CIDE.
- ARELLANO, David y CABRERO, Enrique (1992), Modelos autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?, México, Documento de trabajo N° 5, CIDE.
- ARELLANO, David, Cabrero, E. y Castillo, A. del (comps.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- ARGYRIS, C. (1990), *Overcoming Organizational Defenses. Facilitating Organizational Learning*, Allyn & Bacon.
- ARGYRIS, C. (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, Nueva York, Wiley.
- ASHFORD, Douglas (1992), *History and Content in Comparative Public Policy*, Pittsburg.
- BARBER, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Polines for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- BARTLETT, Robert (comp.) (1988), Symposium on Policy and Impact Statements, *Policy Studies Review*, vol. 18, otoño, passim.
- BAZDRESCH, Carlos (1994), *El futuro de la privatización*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BAZÚA, F. y VALENTI, G. (1995), Política pública y desarrollo, en MASSÉ, C. y SANDOVAL, E. (comps.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Toluca, México, El Colegio Mexiquense-UAEM.
- BRYK, A. S. (1983), *Stakeholder Based Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- CABRERO, Enrique y ARELLANO, D. (1993), Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica, *Gestión y Política Pública*, vol. 11, 1, México, CIDE.
- CABRERO, Enrique (comp.) (1998a), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CABRERO, Enrique (1998b), Mexican Local Government in Transition. Fleeting Changes or Permanent Transformation?, ponencia presentada en la *Annual Conference of the United Kingdom Association in Latin American Studies*, Liverpool University, (abril).
- CABRERO, Enrique (comp.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CABRERO, Enrique (1995a), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CABRERO, Enrique (1995b), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- CABRERO, E.; FLAMMAND, L.; SANTIZO, C. y VEGA, A. (1997) Claroscuros del nuevo federalismo mexicano, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, 2, México, CIDE.
- CABRERO, E.; FLAMMAND, L.; SANTIZO, C. y VEGA, A. (1994), Les dirigeants des organisations publiques au Mexique. Entre le renouvellement et la rupture, México, Documento de trabajo, CIDE.
- CABRERO, E.; FLAMMAND, L.; SANTIZO, C. y VEGA, A. (1993), As organizações Locais no México: A força da tradição á mudança, en FISCHER, *Poder local governo e cidadania*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.
- COBB, R.; ROSS, J. y ROSS, M. (1976), Agenda Building as a Comparative Political Process, *American Political Science Review*, vol. 70, 1.
- CROSBY, Ned; KELLEY, Janet y SCHAEFER, Paul (1986), Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation, *Public Administration Review*, vol. 46, (marzo-abril).

- CROZIER, M. (1988), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos (1992)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CROZIER, M. (1965), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1973), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1987.
- CHANLAT, Jean-François (1994), Hacia una antropología de la organización, *Gestión y Política Pública*, vol. III, 2, México, CIDE.
- CHILD, Kieser (1978), *Organizational and Managerial Roles in British and West German Companies: An Examination of the Culture Free Thesis*.
- DAHL, Robert (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, Robert y LINDBLOM, Ch. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper.
- DeLEON, Peter (1994), pág. 5-17, La democratización de las ciencias políticas, *Gestión y Política Pública*, vol. 111, 1, México, CIDE.
- DeLEON, Peter (1992), Reinventing the Policy Sciences: Three Steps into the Future, *Policy Science*, vol. 27.
- DeLEON, Peter (1988), *Advice and Consent*, Nueva York, Sage Russel Foundation.
- DeLEON, Peter (1987), *The Altered Strategic Environment*, Lexington, D.C. Health.
- DeLEON, Peter y OVERMAN, S. (1989), A History of the Policy Sciences, en RABIN; HILDRETH, B. y MILLER, G., *Handbook of Public Administration*, Estados Unidos, Marcel Dekker.
- DESAUNAY, G. (1979), Les Sciences humaines; C'est quoi même?, *Recherche Er*, 124, C.E.S.A.
- DEWEY, J. (1933), *How We Think*, Chicago, Henry Regnery.
- DEWEY, J. (1927), *The public and Its Problems*, Denver, Alan Swallow.
- DOBRY, M. (1995) Les causalités de l'improbable et du probable: notes a propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale, *Culture et Conflits*, 17.
- DRYZEK, John (1990), *Discursive Democracy Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press.
- DUNLEAVY, P. y O'LEARY, B. (1987), *Theories of the States*, Londres, MacMillan.
- DUNN, W. (1981), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- DURAN, Patrice (1991), Local Authorities in Transition, en THESSE, Joachim Jens, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- EVANS, Mark (1998), Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica, *Gestión y Política Pública*, vol. VII, 2, México, CIDE.
- FAURE, A.; POLLET, G. y WARIN, P. (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- FOX, J. (1994), The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico, *World Politics*, 46, (enero).
- FRIEDBERG, E. (1992), *Le Pouvoir et la Règle*, Paris, Seuil.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. (1995), Innovación financiera en gobiernos locales. El caso del municipio de Aguascalientes, México, CIDE, documento de trabajo.
- GUBA, E. G. y LINCOLN, Y. S. (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approches*, San Francisco, Jossey Bass.
- GUERRERO, Omar (1997), Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, 2, México, CIDE.
- GUERRERO, A. Juan Pablo (1995), La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, 1, México, CIDE.
- GUILLEN, T. (1996), *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.
- HOFSTEDE, G. (1977), *Cultural Determinants of the Exercise of Power in Hierarchy*, Institute for Advanced Studies in Management.
- IRIBARNE, P (1989), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Seuil.

- JAMES, W. (1907), *Pragmatism* (1975), Harvard University Press.
- JOBERT, B. y MULLER, P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- KESSLER, M.C. ; LASCOUMES, P.; SETBONY, M. y THOENIG, J. C. (1998), *Evaluation des Politiques Publiques*, Paris, L'Harmattan.
- KINGDON, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- KOVEN, S. (1995), Public Policy: Assessing the States of the Contemporary Literature, *Policy Studies Journal*, vol. 22, 3.
- LANGSTON, Joy (1995), The 'Camarillas': A Theoretical and Comparative Examination of Why they Exist and Why they Take the Specific Form they Do, México, CIDE, documento de trabajo.
- LASWELL, H.D. (1951), The Policy Orientation, en LERNER, D. y LASSWELL, H.D. (comps.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford, California.
- LASSWELL, Harold (1971), La concepción emergente de las ciencias de políticas, en AGUILAR, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LIJPHART, A. (1968), Typologies of Democratic Systems, *Comparative Political Studies*, 38, abril
- LINDBLOM, Charles (1994), La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué, *Gestión y Política Pública*, vol. 111, 2, México, CIDE.
- LINDBLOM, Charles (1959), La ciencia de 'salir del paso', en AGUILAR, L., *La bechura de las políticas* (1992), México, Miguel Ángel Porrúa.
- LINDER, S.H. y PETERS, G. (1984), From Social Theory to Policy Design, *Journal of Public Policy*.
- LINZ, J. (1978), *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J. (1973), The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil, en STEPAN, A., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, Princeton University Press.
- LYNN, L. (1987), *Managing Public Policy*, Little Brown.
- LOWERY, David (1995), Lesson Drawing in Public Policy, reseña, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. V, (abril).
- MAINWARING, S. (1992), Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Coparative Issues, en MAINWARING, O'DONELL y VALENZUELA, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press.
- MAJONE, G. D. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- MAY, P. (1992), Policy Learning and Failure, *Journal of Public Policy*, 12, Cambridge University Press.
- MÉNDEZ, José Luis (1993), La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas, *Foro Internacional*, vol. XXXIII, 1, México, El Colegio de México, (enero-marzo).
- MÉNY, Y. (1996), Las políticas del mimetismo institucional, *Gestión y Política Pública*, vol. V, 1, México, CIDE.
- MÉNY, Y. (1991), *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien.
- MÉNY, Y. y THOENIG, J. C. (1989), *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- MERINO, Mauricio (1992), De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina, ponencia presentada en el *X aniversario de la Licenciatura en Administración Pública*, México, El Colegio de México.
- MEYER y ROWAN (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83.
- MULLER, Pierre (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- MULLER, P. y SUREL, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- MUNCK, G. (1996), Dissagregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization, Kellogg Institute, Working Papers, 228, University of Notre Dame.
- NIOCHE, Jean-Pierre y POINSARD, Robert (1985), Public Policy Evaluation in France, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 5, 1.

- NORTH, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993), México, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, G., Transitions to Democracy: Some Navigations Instruments, en PASTOR, R., *Democracy in America*, Homes & Meier, Nueva York.
- O'DONNELL, G. (1992), Transitions, Continuities and Paradoxes, en O'DONNELL y VALENZUELA (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Indiana.
- OLSON, M. (1978), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Plume Penguin Group.
- OSZLAK, O. (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Estudios CEDES, 2.
- PAGE, B. y SHAPIRO, R. (1983), Effects of Public Opinion on Policy, *American Political Science Review*, 77, (marzo).
- PETERS, Guy (1995), Modelos alternativos del proceso de la política pública, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, 2, México, CIDE.
- PETERS, Guy (1988), *Comparing Public Bureaucracies*, The University of Alabama Press.
- PETERS, Guy; DOUGHTIE, J. y McCULLOCH, K. (1977), Types of Democratic Systems in Types of Public Policy, *Comparative Politics*, (abril).
- POLLET, G. (1995) Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques, en FAURE, POLLET y WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- POWELL y DIMAGGIO (1991), *Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- PUTNAM, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University.
- REINICKE, W. (1998), *Global Public Policy. Governing without Government?*, Brookings Institution Press.
- RHODES, R. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, vol. XLIV, 4.
- RHODES, R. (1985), Power Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks, *Public Administration Bulletin*, vol. 49, (abril).
- RHODES, R. y MARSH, D. (1995), Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne, en LE GALÉS, P. y TATCHER, M., *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan.
- RICHARDSON, J. (1982), The Concept of Policy-Style, en RICHARDSON, *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- ROGERS, E. M. (1983), *Diffusion of innovations*, Nueva York, Free Press.
- ROGERS, E.M. y KIM, J. (1985), Diffusion of Innovations in Public Organizations, en MERRIT, R. y MERRIT, A., *Innovation in the Public Sector*, Sage Beverly Hills, CA.
- SABATIER, Paul (1991), Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process, en CROTTY, William, *Comparative Politics, Policy and International Relations*, vol. 2, Illinois, Northwestern University Press.
- SALISBURY, R. (1968), The Analyses of Public Policy: A Search of Theories and Roles, en RANNEY, A., *Political Science and Public Policy*, Chicago Press.
- SANTISO, J. (1997), Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques, *L'Année Sociologique*, 47, 2.
- SCHMITTER, P. (1992), The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups, *American Behavioral Scientist*, 35, (marzo-junio).
- SCHMITTER, P. (1974), Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics*, 36.
- SENELLART, M. (1993), Michel Foucault, 'gouvernementalité' et raison d'Etat, en La pensée politique, *Situations de la démocratie*, Paris, Seuil-Gallimard.
- SMITH, A. (1995), Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network, en FAURE, POLLET y WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

- SMITH, S. R. y LIPSKY, M. (1993), *Nonprofits for Hire*, Harvard University Press.
- SUBIRATS, Joan (1996), Democracia: participación y eficiencia, ponencia presentada en la reunión de la *Academia de Políticas Públicas*, México, El Colegio de México.
- SUBIRATS, Joan (1995), Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, 1, México, CIDE.
- TOCQUEVILLE, A. de (1835), *La democracia en América* (1957), México, Fondo de Cultura Económica.
- VAN de VEN, A. y ROGERS, E. (1988), Innovations and Organizations: Critical Perspective, *Communication Research*, 15.
- WARD, R.; RODRÍGUEZ, V. y CABRERO, E. (1999), *Bringing the States Back-in: New Federalism and State Government in México*, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, US-Mexico Policy Studies Monograph Series.
- WEICK, K. (1976), Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, 2.
- WILDAVSKY, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.
- WILKINS, A. y OUCHI, W. (1983) Efficient Cultures: Exploring the Relations Between Culture and Organizational Performance, *Administrative Science Quarterly*, (septiembre).

Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*

ANTONIO CAMOU

... las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, aquellos que se consideran exentos de cualquier influencia intelectual, usualmente son esclavos del pensamiento de algún economista difunto

John Maynard Keynes (1936, cap. 24, parág. V)

Hasta donde nos alcanza la vista y la memoria histórica, todos los Príncipes tuvieron sus escribas y sus consejeros. Cuando en las primeras décadas de este siglo Max Weber reseñó el papel que jugaba el estamento de los literatos en la China milenaria, no tuvo más remedio que reconocer que su origen «está sumido para nosotros en la oscuridad» (1984: 389). Del mismo modo, tan antiguo como su linaje son algunas de las típicas funciones que en todo tiempo y lugar han cumplido esos personaje encargados de «crear, distribuir y aplicar ideas» en la solución de problemas sociales y políticos. También hay que remontarse muy atrás para encontrar los primeros argumentos que favorecieron el saber de los expertos por oposición a la indocumentada voluntad popular expresada en el mero número, ese «abuso de la estadística» –al decir de Borges– que es toda democracia.

Desde los días de la Grecia clásica nos hemos acostumbrado a oír por boca de Sócrates, o del personaje platónico que fue Sócrates, la idea de oponer «continuamente la postura razonable de confiarse al conocimiento del experto frente a la costumbre irracional de seguir a la mayoría» (Melling, 1991: p. 38). Por aquello de que «el juicio correcto se basa en el conocimiento y no en el número»¹, una cuestión crucial que desveló a los filósofos atenienses era la de determinar la mejor forma de gobierno de la república ideal, una república que sólo habría de ser rectamente gobernada por un «rey-filósofo».

Claro que tan añejas como las pretensiones de los hombres de ideas –sabios o filósofos, científicos o tecnócratas– por gobernar la polis de acuerdo con lo que se supone es la recta razón de su tiempo –de la filosofía, la ética o la economía neoclásica–, son los estrepitosos fra-

casos de muchos de ellos para lidiar con los demonios tercos de la política. El mismo Platón se convenció en carne propia, después de sus descaminados intentos por instruir a un discípulo monarca de Siracusa, que no es tan fácil llevar a la práctica los ideales pergeñados por los filósofos. En principio porque la lógica y las urgencias que guían el quehacer del político raramente se compadecen con el devaneo meditativo y el cultivado jardín de las dudas en que vive todo hombre de pensamiento: «un príncipe –ha dicho el emperador Adriano imaginado por Marguerite Yourcenar– carece de la latitud que se ofrece al filósofo, no puede permitirse diferir en demasiadas cosas a la vez»; otro poco por la sinuosa desconfianza del político a los dictados de la lejana teoría: «temía no ver en mí– dice Platón de Dión de Siracusa– otra cosa que no fueran sino palabras, un hombre que nunca pondría voluntariamente sus manos en una tarea concreta»²; pero también hay razones más profundamente arraigadas en la matriz de constitución histórica que da origen a la crítica ilustrada de la política: si en buena medida la figura ideal-típica heredada del intelectual se configura como la de un «antagonista del poder» guiado por una immaculada «ética de la convicción» la imagen especular que se construye desde la política es la del intelectual como alguien que «pretende hacer política contra la política», un estilo de intervención pública que acostumbra ampararse en la crítica para eludir el compromiso con las siempre desagradables consecuencias de toda operación sobre el mundo real³.

En esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política, las sociedades modernas le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Lewis A. Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social ha llevado a que la «productividad cultural –que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías– se racionaliza de manera que la *producción de ideas* se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos». Paralelamente, el lugar que detentaba el literato y el intelectual de tipo «generalista» es paulatinamente ocupado por el «experto» dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas (Coser, 1968: 284)⁴.

En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (*issue networks*) que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura –tal parece que declinante del intelectual «independiente»⁵.

Así presentada, la discusión entre saberes y política no es nueva, aunque comienza a tomar su perfil contemporáneo en el período que arranca con la segunda posguerra, en el caso de los países centrales, y con el auge desarrollista y modernizador de finales de los años 50 y principios de los 60 en buena parte de América Latina. En ese continuo temporal, que corre parejo con la mayor complejización y diferenciación de las estructuras burocráticas gubernamentales, y con la creciente profesionalización y organización académica de las ciencias sociales en el subcontinente, parece claro que el proceso de elaboración y puesta en práctica de políticas económicas ha experimentado en los últimos años *un cambio significativo* en lo que respecta a la influencia de la dinámica institucional de las ideas y los saberes especializados, tanto sobre el «contenido» de las reformas como en lo que respecta a la «forma» de intervención de nuevos

actores y organizaciones. En particular, un conjunto de personajes especializados en la creación, distribución y aplicación del saber a las cuestiones de políticas, «analistas simbólicos» o «tecnopolíticos» según diferentes denominaciones⁶, han comenzado a cumplir una función estratégica en la orientación política de las sociedades latinoamericanas⁷.

En términos generales, y desde un punto de vista disciplinar, cuando pensamos en la vinculación entre saber técnico y saber político se nos aparecen tres grandes líneas de trabajo, que si bien están estrechamente relacionadas guardan cierto grado de autarquía una respecto de la otra. En primer lugar, se nos presenta una línea de trabajo que podríamos llamar de corte epistemológico, centrada en el examen de los parecidos y las diferencias entre el saber del científico y el saber del político, en las direcciones de causalidad cruzada entre ambos mundos, e incluso en el tipo de formación de sus portadores –o agentes–. Las dos conferencias del invierno revolucionario de 1919 pronunciadas por Max Weber, que han sido recogidas bajo el título de *El Político y el Científico*, ilustran claramente este tipo de reflexión. Una segunda línea, de raíz sociológica, analiza a los intelectuales como categoría social, sus diversas tipologías, sus formas de socialización y formación profesional, y los espacios institucionales de su actuación, tanto en el sector privado como público. Los trabajos clásicos de Talcott Parsons, Robert K. Merton o del ya citado Coser, entre muchos otros, ejemplifican esta tendencia. Finalmente, una tercera corriente, cercana a la anterior pero de orientación más claramente politológica, estudia el papel de los intelectuales expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de elaboración de políticas públicas en particular. Aunque desde perspectivas dispares, los nombres de Alexis de Tocqueville y Antonio Gramsci merecen figurar entre los lejanos pioneros de esta vertiente.

En las breves notas que siguen quisiera presentar algunos rasgos sobresalientes de esta última estrategia de investigación. tal como ha emergido renovada en los últimos años, para presentar después, si no conclusiones, al menos algunas conjeturas para la discusión tomando unos pocos ejemplos del caso argentino.

¿El regreso de las ideas al primer plano?

No es una curiosidad menor el hecho de que buena parte de los cuentistas sociales –quienes se supone invierten una porción importante de su tiempo en producir y discutir ideas– le otorguen a las mismas un escaso papel explicativo en la dinámica de los hechos sociales y políticos. Más proclives a creer en la influencia de las estructuras económicas y/o de las elecciones estratégicas basadas en el cálculo de autointerés, el rol de las ideas en la explicación del cambio social ha ocupado un lugar marginal, cuando no sospechado de insanable ingenuidad. La paradoja se hace más desconcertante aún si pensamos que los economistas –quienes fundamentan sus modelos analíticos en las motivaciones últimas de los individuos basadas en el propio interés– le dan a las ideas económicas una importancia mucho más significativa que otros profesionales de las ciencias sociales. La insistencia –de Keynes a Friedman, de Hayek a Krugman– en que las buenas ideas favorecen la conformación de «diagnósticos adecuados» y de «políticas correctas» es un núcleo duro constitutivo de la disciplina económica que los sociólogos y politólogos –salvo unas pocas excepciones dignas de mención– tienden a mirar con cierto recelo. Afortunadamente para nuestra mejor comprensión del cambio económico, polí-

tico y social, esta situación ha empezado a cambiar en los últimos años. En tal sentido, un creciente cuerpo de investigaciones ha destacado el papel explicativo de las ideas y los saberes especializados en el proceso de elaboración de políticas, proponiendo esquemas analíticos renovadores y estudios empíricos originales⁸.

La especial atención que hoy se le ha comenzado a asignar a la dinámica institucional de las ideas contrasta agudamente con el lugar secundario que la sociología y la ciencia política le venían otorgando durante las últimas décadas. Tradicionalmente los estudios de elites se concentraban en aquellos grupos que visiblemente eran responsables «directos» de la toma de decisiones, por tal razón era usual que los trabajos iniciales que abrieron camino a esta perspectiva se concentraran en el estudio del «triángulo de poder» formado por las elites militares, económicas y políticas, y que dejaran en un segundo plano a todos aquellos encargados de producir y aplicar conocimientos.

Otra de las razones que explica ese desplazamiento a un cono de sombras de quienes la literatura bautizaría después como «analistas simbólicos» se refiere a la persistente dificultad para apresar mediante categorías operacionales el elusivo mundo conformado por los intelectuales. A diferencia de los tomadores de decisiones que ocupan posiciones institucionalizadas en organizaciones específicas, los intelectuales han sido definidos como «todos aquellos que crean, distribuyen y aplican cultura, es decir, el mundo simbólico del hombre, incluyendo el arte, la ciencia y la religión»⁹, y en este universo no es tarea fácil –nunca lo ha sido– ofrecer una imagen consistente. Pero de manera más fundamental, los fenómenos de producción, distribución y aplicación de saberes y destrezas intelectuales aparecían como subordinados a los «núcleos duros» de la dinámica de toda sociedad, conformada básicamente por las cuestiones centradas en la economía y la política. En este punto es sintomático que los sociólogos que se ocuparon de examinar el papel de los intelectuales y técnicos en la sociedad y el Estado, coincidieran en asignarles un papel claramente subalterno con respecto al tomador de decisiones; un papel que en muchos casos partía de la propia autopercepción de los especialistas acerca de las funciones que podían cumplir dentro del aparato de gobierno. Como señalara Robert K. Merton en torno al rol de los intelectuales en la burocracia pública norteamericana de la segunda posguerra: «el político señala las metas –los fines, los objetivos–, y los técnicos, a base de conocimiento especializados, indican diferentes medios para llegar a esos fines» (Merton, 1987: 293). Esta «fórmula», preanunciada por el análisis clásico de Weber, ha sido en buena medida la imagen dominante de la relación entre conocimiento y política, al menos hasta estos últimos tiempos, cuando han empezado a emerger como figuras relevantes los «tecnócratas» y «tecnopolíticos» en el renovado escenario social y político de nuestra época.

En efecto, en los últimos años hemos asistido tanto a una importante transformación de la dinámica de los procesos de producción, circulación y aplicación de conocimientos, y con ello a una redefinición del papel del intelectual-experto, como de una revisión del proceso de elaboración de políticas. Como lo resumieran José Joaquín Brunner y otros autores, en las contemporáneas *sociedades del saber* «parece haber llegado el momento en que el conocimiento deja de ser el dominio exclusivo de los intelectuales y sus herederos más especializados –investigadores y tecnócratas– para convertirse en un medio común a través del cual las sociedades se organizan, se adaptan y cambian»¹⁰. Esta nueva realidad ha venido induciendo, a su vez,

«una verdadera revolución dentro del ámbito de las ciencias sociales, cuya conexión con los procesos de decisión y de interacción que tienen lugar en la sociedad aumenta exponencialmente» (Brunner et al., 1993: 12). De este modo,

... en un mundo cuyas estructuras y apariencias están representadas por estrictos mapas de conocimientos: la pobreza es cuantificada rigurosamente, los movimientos de la opinión pública son medidos por las encuestas, a cada momento empleamos estadísticas sociales y los propios problemas de la sociedad existen una vez que son identificados por la investigación... se desconfía de las soluciones puramente ideológicas y se insiste en la necesidad de otorgarles un fundamento técnico. *Cada vez más, la política se apoya en el saber experto*, y algo similar ocurre con los ministerios, el Parlamento, los partidos, los sindicatos y los medios de comunicación (Brunner et al., 1993: 9)¹¹.

Ciertamente, ninguno de los autores incluidos dentro de este «regreso» de las creencias y los saberes al primer plano argumenta que las ideas son factores «determinantes» en el proceso político; más bien, asumen desde un principio que las explicaciones fundadas en la dinámica institucional de las ideas y los saberes expertos «complementa» otro tipo de explicaciones basadas en el cálculo de autointerés de los actores y/o en condicionamientos estructurales (económicos, políticos, culturales, etc.) que operan como restricciones y oportunidades a las decisiones de los agentes. Como hace ya casi ochenta años señalara Weber en un pasaje de la *Sociología de la religión*, es claro que son los intereses materiales los que dominan inmediatamente la acción de las personas y las sociedades, pero esos intereses discurren por los «rieles» que trazan las ideas, y es precisamente este problema, el de la constitución e influencia de los «rieles», el que se ha vuelto a poner en el primer plano en los últimos años.

Hasta donde puede verse, este revitalizado interés por la influencia social y política de las ideas ha surgido de dos rechazos y de un reconocimiento. Por un lado, es fruto de la recusación hacia los variados determinismos estructurales, que condenaban a las ideas a habitar en el devaluado mundo de las superestructuras y los reflejos; por otro, es también hijo del rechazo a las pretensiones «imperialistas», hoy en retroceso, del paradigma económico de la elección racional aplicado a estudiar la sociedad o la política, que suele dar por supuesto que tenemos una especie de acceso inmediato a los intereses de los actores. El reconocimiento es algo más indirecto pero no menos importante: fue gracias a la forma en que alcanzaron el poder Ronald Reagan y Margaret Thatcher, montados sobre una oleada intelectual de derecha impulsada por un puñado de estratégicos «tanques de pensamiento» que las ideas regresaron como objeto de investigación, haciéndose evidente la pertinencia de un viejo adagio según el cual «las ideas tienen consecuencias»¹². En tal sentido, no es casual que muchos de los principales autores que pueden ser englobados en este nuevo enfoque de la *dinámica institucional de las ideas* —o la dinámica ideacional de las instituciones— sean ingleses o norteamericanos, y hayan sido influidos, o impactados, por la incidencia de la «guerra de las ideas» que comenzó a darse en los países centrales desde mediados de los años 70.

Entre los rasgos distintivos de este movimiento hay dos o tres que merecen ser destacados. En primer lugar, los autores antes citados no estudian las «ideas políticas», sino más bien analizan las «ideas en las políticas», esto es, en los cursos de acción concretos encarados por

los gobiernos –en las *políticas* para decirlo a la norteamericana-, prestando especial atención al análisis de la estructura, naturaleza y dinámica estatal. De este modo, las elaboraciones conceptuales de esta corriente se ubican en un registro de «alcance medio», como hubiera dicho Robert Merton, entre los sistemas generales de creencias y las creencias personales de los actores individuales, formando racimos o conjuntos más acotados de creencias que toman la forma de saberes institucionalmente producidos y objetivamente materializados en libros o en informes técnicos, en discursos políticos o en documentos partidarios, y que orientan las acciones políticas concretas de los tomadores de decisiones. Como ha señalado Miles Kahler, «ideas» o «conocimientos» económicos pueden resultar nociones vagas a la hora de definir los sujetos a que se aplican, por tal razón cuando hablemos de dichas ideas habrá que referirlas más específicamente a «modelos de realidad económica (cómo trabaja el mundo) y a las recomendaciones que fluyen de esos modelos (qué deben hacer los diseñadores de políticas)» (Kahler, 1994). En segundo lugar, estos autores comparten una aguda sensibilidad hacia las normas y reglas sociales que operan en contextos específicos de acción; en un sentido amplio pero defendible de la palabra, son partidarios del *revival* «neoinstitucionalista», al otorgarle un papel explicativo central al hecho de que las ideas se corporizan –utilizan profusamente la metáfora de la *«embeddedness»* de las ideas en las instituciones.

Finalmente, otro rasgo característico se refiere al papel de las ideas como guías o puntos focales en la estructuración de la acción. Lejos de adscribir a vagas determinaciones «estructurales», como el viejo marxismo o el estructural funcionalismo parsoniano, pero saturados también de centrar reductivamente el análisis sociopolítico en las acciones de actores individuales guiados por el afán de maximizar su autointerés, los estudios mencionados ubican a ideas y saberes en un rol de mediación entre intereses –no siempre claros– en conflicto. Puesto que «existe una considerable ambigüedad acerca de la realidad económica –ha dicho Peter Gourevitch– la ambigüedad permite hacer diversas interpretaciones»; y en tal sentido la «ideología económica también puede decidir los cálculos políticos, al influir sobre las interpretaciones de quiénes son los actores, de qué desean y de lo que harán: hasta el punto en que es incierta la realidad económica –lo que en la vida real ocurre casi siempre– los elementos cognoscitivos afectan la toma de decisiones» (Gourevitch, 1993: 72).

La reforma económica en América Latina y más allá

Hacia mediados de 1989, el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, solía recordar que «allí donde mi predecesor, Jacques de Larosière, empleaba todo su tiempo en persuadir a los ministros (de Economía latinoamericanos) acerca de lo que había que hacer, yo he encontrado que ahora son ellos mismos quienes *quieren* hacer lo que hay que hacer»¹³.

Al margen de resaltar un asunto básico en toda decisión política compleja –hay que saber lo que hay que hacer, hay que querer hacerlo, y naturalmente, hay que poder llevarlo adelante–, las declaraciones de Camdessus también testimonian un hecho insoslayable: entre mediados y finales de la década de los ‘80, en el marco de severas restricciones internacionales y a la vuelta de reiterados e insatisfactorios rendimientos económicos, las elites gobernantes de

América Latina fueron alcanzando un creciente *consenso acerca* de la necesidad de llevar adelante un conjunto más o menos homogéneo de políticas económicas.

Cierto es que ese consenso no fue nunca un bloque monolítico de opiniones unificadas, y que estuvo lejos de ser *solamente* un versallesco intercambio de argumentos y de demostraciones técnicas, abstraídas de situaciones concretas de poder y de reacomodos en función de intereses materiales contantes y sonantes; pero vale la pena destacar que ese consenso fue *también* el resultado de un intenso proceso de intercambio de ideas y de visiones sobre los problemas a enfrentar y los posibles cursos de acción para resolverlos.

Asimismo, es claro que ni el FMI, el Banco Mundial, los acreedores externos, la Reserva Federal de EEUU u otros actores del drama de las reformas tuvieron claro desde un principio «lo que había que hacer», y que posteriormente, en el lento y sinuoso proceso de persuasión de los tercios *policy makers* vernáculos, los organismos multilaterales de crédito tuvieron un destacado papel al condicionar financieramente el «convencimiento» de los encargados de tomar las decisiones políticas en favor del llamado ajuste estructural. Pero en cualquier caso, la emergencia de un diagnóstico autónomo, conformado al interior de los gobiernos, y que fuera especialmente promovido por *grupos de especialistas y técnicos* incorporados a la función pública, tuvo un papel altamente significativo como factor motorizador de las reformas.

En la conformación de ese diagnóstico endógeno se ha resaltado el papel estratégico que tuvieron un conjunto de intelectuales-expertos agrupados en organizaciones orientadas a la investigación y a la producción de saberes especializados, y vinculados mediante un denso entramado de relaciones personales, profesionales y políticas con diversas fuentes de poder, tanto locales como transnacionales. Este grupo de técnicos y especialistas fueron, a la vez, *promotores* de nuevas ideas para tratar con la dura realidad económica que les tocó en suerte enfrentar a sus gobiernos –pensemos en los planes económicos «heterodoxos», e *intermediarios* –o mediadores– entre las visiones e intereses de complicadas redes de asuntos integradas por políticos, funcionarios de organismos multilaterales, empresarios, operadores financieros y otros actores –formales e informales– del proceso de reformas económicas encaradas desde los inicios de la década del 80.

En este marco general de transformaciones, tanto de los «contenidos» de las políticas económicas como de la «forma» de su elaboración, es posible presentar algunas hipótesis para la discusión a la luz de los enfoques de la dinámica institucional de las ideas.

Saber técnico y política en los procesos de reforma económica

La literatura comparativa sobre la reforma económica en América Latina –orientada a esclarecer los factores políticos que han condicionado dichos procesos de reforma– estuvo inicialmente centrada en el papel de macrovariables tales como el «tipo de régimen» (autoritarismo o democracia), para posteriormente evolucionar hacia una consideración más desagregada de los factores políticos e institucionales que mayor incidencia tuvieron en el proceso de ajuste y reestructuración económica –capacidades institucionales del Estado, liderazgo político autonomiza-

do de grupos de poder, etc. En este esquema el papel de la dinámica institucional de las ideas y los saberes especializados apareció por largo tiempo desdibujado.

Este desplazamiento de las ideas a un lugar secundario ha dependido de dos premisas que estudios posteriores consideraron inadecuadas. En primer lugar, el grueso de la literatura mencionada da por sentado la conformación de un diagnóstico económico, y a partir de allí examina la dinámica y los condicionantes políticos de los programas de ajuste; de este modo, se le otorgó un espacio reducido al examen de la elaboración –y de las reelaboraciones– del diagnóstico mismo y a la configuración simbólica de los alegatos políticos capaces de movilizar –u obstaculizar– los recursos de poder necesarios para llevar adelante las reformas. En segundo término, muchos de esos trabajos han reiterado un viejo lugar común, hoy desestimado por el análisis de políticas públicas, en el sentido de suponer una distinción «fuerte» entre el establecimiento de objetivos políticos y la elaboración técnica de los planes y programas económicos, quizá repitiendo sin querer la antigua distinción entre «política» y «administración».

Por el contrario, el examen detenido de la evolución de las políticas económicas en América Latina de la última década y media ha documentado la existencia de diferentes y cambiantes diagnósticos económicos, y con ello ha comenzado a impugnar cualquier trivialización de una «receta» económica predeterminada. Asimismo, hoy por hoy parece claro que no es posible establecer ninguna distinción tajante entre cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» en el proceso de elaboración de políticas públicas. De este modo, un examen riguroso de los procesos de reforma económica debe esclarecer los diferentes cursos de políticas propuestos, algunos de los cuales se tomaron y otros no, sopesar los argumentos en pugna en el marco de cambiantes dinámicas de interés, y evaluar el papel de algunos actores o grupos que impulsaron diferentes soluciones «técnicas» a problemas económicos puntuales. En ese marco de preocupaciones, resulta poco auspicioso preguntarse por los intereses que «en última instancia» se movían «por debajo» de las alternativas «técnicas», y que en definitiva explicarían que se haya adoptado una medida económica y no otra.

Los estudios sobre la dinámica institucional de los saberes especializados han comenzado a poner de manifiesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión «técnica» importante conlleva –constitutivamente unida a ella– cuestiones de «política»; y parejamente, cualquier cuestión «política» relevante –o donde converjan intereses de alguna entidad– implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo. Se puede entrar al ovillo por una punta o por la otra; se puede, también, estipular de manera más menos pragmática una zona de «demarcación» –siempre arbitraria por cierto– entre ambos extremos del hilo, pero en todo caso, las dos puntas están indisolublemente unidas, y en el medio está siempre un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas, que el análisis tiene que tratar de desentrañar. Como lo señalara muchos años atrás Hayek, revisando una vez más la tan trasegada cuestión de fines supuestamente «políticos» y medios técnicos supuestamente «neutrales»¹⁴,

... los fines de un plan económico, o de cualquiera de sus partes, no pueden definirse separados del plan particular. Pertenece a la esencia del problema que la confección de un plan económico envuelve la elección entre fines en conflicto o competitivos: las diferentes

necesidades de las diferentes personas. Pero cuáles fines, de los que están en conflicto, deberán sacrificarse si deseamos obtener otros, o, en resumen, cuáles son las alternativas entre las que hemos de elegir, sólo pueden saberlo quienes conozcan todos los hechos; y sólo ellos, los técnicos, están en situación de decidir a cuáles de los diferentes fines ha de darse preferencia. Es inevitable que ellos impongan su escala de preferencias a la comunidad para la que planifican (von Hayek, 1989: 79).

Las redes de *expertise*, antes y ahora

En líneas generales, el patrón de reclutamiento de economistas profesionales a los gobiernos latinoamericanos sobre todo al nivel de lo que hoy llamaríamos la «gerencia media» ha seguido cauces similares a los observados en los países centrales, tal como fuera constatado en los ya citados trabajos pioneros de Merton y Coser. De acuerdo con esto, a partir de la segunda posguerra se observa una sistemática incorporación de especialistas y técnicos salidos de las universidades a diferentes estratos de la burocracia pública; fenómeno vinculado tanto a la mayor complejización y diferenciación de las estructuras burocráticas, que demandaban nuevos y más capacitados profesionales, como a la mayor y mejor oferta académica y profesional de las universidades, en particular en lo que se refiere a las ciencias sociales. En este sentido, la incorporación de especialistas y técnicos al seno de la burocracia estatal constituye una tendencia de largo plazo. Pero cuando comparamos esas experiencias con las registradas a lo largo de la década de los 80, encontramos algunas diferencias dignas de mención.

En primer lugar, sobre un horizonte de creciente profesionalización de los cuadros económicos que se han venido incorporando a la función pública, se destaca una significativa «autonomía relativa» del entramado institucional formado por las fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras especializadas que elaboran sus diagnósticos y recomendaciones de políticas. Contrariamente a ciertos enfoques reduccionistas, es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los «intereses» de los actores –empresarios u organismos multilaterales, por caso– a las decisiones de políticas públicas, y lo que más bien encontramos es la mediación de estos *circuítos de expertise* que mientras contribuyen a configurar esos propios intereses, también inciden sobre las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de modelos y teorías económicas. Dicho gráficamente, estos analistas simbólicos, y sus organizaciones, están lejos de ser «intelectuales orgánicos» en ningún sentido reconocible de la palabra.

En segundo lugar, resalta también el carácter semipúblico –o semiprivado– de estas organizaciones, generalmente constituidas como entidades civiles sin fines de lucro, y sostenidas por una amplia gama de fuentes de financiamiento, que incluye a empresas con intereses económicos diferenciales, fundaciones internacionales, y hasta el propio Estado nacional, que les encarga trabajos de consultoría o asesoramiento. Este tipo de inserción social distingue a estas redes de expertos de otras configuraciones institucionales similares habidas en el pasado; así, se distinguen de los casos de asesoría externa que el gobierno norteamericano ejerciera en las décadas del 30 al 40 –tales como las «misiones» Niemeyer o Karnerer–; de los estudios y ase-

soramientos ofrecidos por organismos del sistema de Naciones Unidas, tales como las colaboraciones del personal técnico de Cepal, especialmente relevante entre mediados de los años 50 y mediados de los 60; y tampoco debe confundirse con los esquemas de «condicionalidad» ejercida por el Banco Mundial —o incluso del propio FMI—, ligados a los préstamos para reformas estructurales que comenzaron a tener especial relevancia desde mediados de la década de 1980. Asimismo, el carácter no gubernamental de buena parte de estas organizaciones las separa de los contingentes de técnicos y economistas profesionales que elaboran políticas desde el interior de las agencias estatales, tal como fue especialmente destacado durante el período «desarrollista»¹⁵.

En tercer lugar, y no por ello menos importante, se destaca el hecho de que —de manera creciente— la gestión directa de los asuntos económicos en América Latina ha sido encomendada a técnicos sin credenciales partidarias, pero con reconocidas antecedentes profesionales. Si en experiencias gubernamentales anteriores era usual que los economistas profesionales se incorporaran a funciones de asesoramiento, o en el mejor de los casos de gerencia «media» dentro del sector público, en los últimos años se observa un avance de los técnicos «apartidarios» a los más altos rangos de la toma de decisiones, e incluso se hace de esas credenciales un signo valorado políticamente como positivo. De hecho, este avance de los economistas apartidarios, vinculados en primera instancia a un conjunto reducido de redes de *expertise*, que acceden a los más altos niveles de decisión de la política económica se pone de manifiesto al examinar diversas experiencias latinoamericanas¹⁶.

En el caso de la Argentina, por ejemplo, de los 13 ministros de Economía que hubo entre 1976 y 1996, solamente tres fueron economistas «partidarios», dos de los cuales estuvieron en funciones escaso tiempo, en el medio de turbulentos períodos de transición entre dos administraciones políticas¹⁷.

¿Los nuevos articuladores de hegemonía?

En base a las consideraciones anteriores parece claro que estos «tecnopolíticos» vienen cumpliendo, dentro de las elites dirigentes, una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes, y más específicamente, de alegatos de políticas públicas que contribuyen a la formación de un conjunto de consensos básicos que aparece en el centro de todo paradigma de gobernabilidad hegemónico. De manera más concreta, la enredada trama institucional conformada por consultoras económicas especializadas, centros de investigación, «tanques de pensamiento» y fundaciones políticas han comenzado a constituir desde hace un tiempo a esta parte una dimensión fundamental e ineludible del proceso de elaboración de políticas públicas. En esos nuevos espacios institucionales se tramán vinculaciones entre políticos, empresarios, académicos, consultores, funcionarios de organismos multilaterales e inversores externos, y se producen y hacen circular ideas e informaciones, indicadores de coyuntura y encuestas de opinión, análisis políticos y proyectos de ley, estudios de factibilidad y «tarjetas» ejecutivas en los que se trata de persuadir al Príncipe de turno de la necesidad de tomar un determinado rumbo de acción, se resume el sentido de una política, se argumenta en favor de urja resolución ministerial, o se alega por un cambio en un régimen impositivo. Los destinatarios de esas ideas son los tomado-

res de decisiones que conforman las elites gobernantes del país, pero quienes producen esas ideas y saberes expertos, los «analistas simbólicos» en el lenguaje computadorizado de Reich o la «elite letrada» en el reposado lenguaje decimonónico de Juan Bautista Alberdi, son ellos mismos y por derecho propio parte sustantiva y fundamental de una nueva elite dirigente que desde los albores de las recuperaciones democráticas se han venido abriendo paso en la pirámide del poder.

Por diversos mecanismos –desde la formación académica común en universidades de prestigio hasta la dependencia profesional y económica de redes institucionales (separadas de las filiaciones partidarias orgánicas)– este circuito del *expertise* tiende a generar una visión análoga de los problemas y las soluciones políticas disponibles; contribuye asimismo a relativizar el desacuerdo y a evitar las posiciones cerradas en virtud de polarizaciones ideológicas; y favorece –al apelar al expediente dogmático del saber especializado– la reducción de la complejidad de posibles soluciones políticas alternativas fincadas en el principio de la soberanía popular. En definitiva, la gran mayoría de los «analistas simbólicos» ligados al proceso de elaboración de políticas operan como catalizadores del consenso, o, si se prefiere usar otros términos, como formadores de hegemonía, y en última instancia como soportes sustantivos de la gobernabilidad democrática de una sociedad. Como una especie de «partido transversal» recorren diferentes formaciones políticas, y más allá de los cambios producidos por las elecciones, las orientaciones básicas de las políticas estratégicas se mantienen.

¿Política de expertos o política democrática?

Nacida del contractualismo de los siglos XVII y XVIII, de la economía política y de la filosofía utilitarista, la democracia decimonónica creyó siempre que las unidades últimas de la sociedad política eran los individuos (formalmente) libres e iguales, y que entre éstos y el Estado ningún grupo, clase, etnia o corporación podía sobreponerse. No sin un dejo nostálgico, Bobbio ha llamado a esta lejana ilusión la incumplida promesa de la sociedad política de los individuos, o más precisamente, *la promesa del gobierno de los ciudadanos*. En tal sentido, la realidad de las democracias existentes nos muestra que cada vez más los grupos, las asociaciones o las corporaciones organizadas tienen una presencia mayor que la de los ciudadanos. Como lo ha reconocido Bobbio al examinar con sano realismo la dinámica de las sociedades complejas, «no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática».

Esta constatación ha dado lugar a dos tipos de preocupaciones bastante distintas. Por un lado, nos encontramos con la crítica «progresista» que señala la distorsión que los grupos «tecnocráticos» introducen en el proceso de deliberación democrática, tergiversando las preferencias populares con base en la calculabilidad técnica de las restricciones y las factibilidades. Por otro lado, nos enfrentamos a la preocupación más conservadora que pone de manifiesto la «brecha» abierta entre la sobresimplificación del debate político y ciudadano en torno a cuestiones de alta complejidad *vis à vis* la necesaria sobrecomplejización del debate al interior de las redes de *expertise*. Sea cual fuere la posición que se tome en definitiva, esta doble brecha, de ida y vuelta, entre los intereses ciudadanos y el tipo de intervención que se acostumbra a llamar «tecnocrática» es una realidad que llegó para quedarse. Como consuelo final, a quienes

estén interesados en la dinámica política de las políticas públicas tal vez no nos quede más remedio que reconocer, con Giandomenico Majone, que

... todas las batallas de reforma social se han combatido entre los conservadores, que exageran los límites de lo posible en las políticas públicas, y los progresistas, que los desestiman. Ayudar a los decisores y a la opinión pública a que eviten tanto la exageración como la subestimación precipitada de los límites es una de las contribuciones más útiles del análisis (político) a la deliberación pública.

Que así sea.

Notas

* Publicado en Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, Caracas, pp. 54-67

1 Cf. Platón: *Laques*, 184 d.

2 *Carta VII*, 328 c.3

3 Cf. las posiciones de Reinhard Koselleck, Sheldon Wolin y Hannah Arendt a partir del análisis de Nora Rabotnikof: «Max Weber: el sentido de la ciencia y la tarea de los intelectuales» en Laura Baca Olamendi e Isidro H. Cisneros: *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, Triana Editores / Flacso, México, 1997.

4 Énfasis mío.

5 Un trabajo clásico sobre las «*issue networks*» es el de Hugh Hecló, «Las redes de asuntos y el poder ejecutivo» (1978) en Luis F. Aguilar Villanueva: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, 1992, tomo 2 de la *Antología de Políticas Públicas*, pp. 257-284. Sobre la declinación del intelectual generalista puede consultarse Daniel Bell «Las guerras culturales en USA (1965-1990)» en *Claves de Razón Práctica* N° 32/33, 5-6/1993.

6 «Analistas simbólicos» es una expresión acuñada por Robert B. Reich, que hace referencia a las actividades de «negociación estratégica, identificación y resolución de problemas» y que abarca a todos aquellos que «identifican, resuelven y manejan problemas mediante la manipulación de símbolos» (economistas, técnicos, investigadores científicos, juristas, etc.); cf. R. Reich: *The Work of Nations*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1991 (esp. cap. 14). Más recientemente, Richard Feinberg y John Williamson han popularizado el término de «tecnopolíticos» –*technopols*– (que ha sido recogido también por Jorge Domínguez (ed.): *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Penn State Press, 1997), para referirse al grupo de técnicos/políticos que llevaron adelante las tareas de la reforma económica. En buena medida, podría decirse que los tecnopolíticos son un subconjunto específico dentro del mundo más amplio formado por los «analistas simbólicos» o los intelectuales-expertos.

7 Un tratamiento detallado de estos asuntos con referencia a un caso particular los he desarrollado en *De cómo las ideas tienen consecuencias. Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995)*, tesis de doctorado, Flacso-México, 1997.

8 Sin la pretensión de ser exhaustivo, podríamos hablar de cinco vertientes de investigación dentro de este remozado regreso de las ideas. En primer lugar, desde una perspectiva «Estadocéntrica», se destacan trabajos como los de Margaret Weir y Theda Skocpol: «Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión» (1985) en *Zona Abierta* 63/64, 1993. En segundo término, desde el extremo opuesto de las versiones «socio-céntricas», nos encontramos con los análisis de Peter Gourevitch: *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* (1986), FCE, México, 1993. Una tercera variante la ofrecen las distintas contribuciones de los autores que podemos llamar «neoinstitucionalistas», tales como Kathryn Sikkink, Judith Goldstein,

Robert O. Keohane o Jeff Checkel, entre los que destacaría el sugerente libro de Peter A. Hall (ed.): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1989. En cuarto lugar, podemos incluir a los animadores del «giro argumentativo» en el estudio de las políticas públicas, tal el caso de John W. Kingdon en su artículo «Agendas, Ideas, and Policy Changes» en Lawrence Dodd y Calvin Jillson (eds.): *New Perspectives on American Politics*, Congressional Quarterly, Washington, 1994. Finalmente, una variación de lo anterior se encontrará en los estudiosos de las llamadas «comunidades epistémicas» como Peter M. Haas (ed.): «Knowledge, Power, and International Policy Coordination» en *International Organization*, 46/1, invierno 1992.

- 9 Tal es la definición clásica de Seymour Martin Lipset en *El Hombre Político. Las bases sociales de la política* (1960), Eudeba, Buenos Aires, 1977, cap. X, p. 298. Lipset realiza una distinción funcional que tuvo larga heredad; es la que distingue entre los intelectuales «creadores» de bienes simbólicos –en general, artistas, filósofos, escritores, etc.–, aquellos que son «distribuidores» de esos bienes –como los maestros, críticos de arte, periodistas, etc.–; y los que «aplican la cultura como parte de sus tareas profesionales» –médicos, abogados, ingenieros, etc.
- 10 La cita de Brunner es de J.J. Brunner y Guillermo Sunkel: *Conocimiento, sociedad y política*, Flacso, Santiago, 1993, p. 15. Este libro forma parte de una serie de trabajos que recogen los resultados del «Programa sobre utilización del conocimiento producido por la investigación social», llevado a cabo en Flacso-Chile entre 1989-1991.
- 11 Énfasis mío.
- 12 Este punto es especialmente señalado por Smith, 1989: pp. 175-194.
- 13 Michel Camdessus, Washington DC, 6/1989 (cit. en John Williamson: «The Progress of Policy Reform in Latin America», Institute for international Economics N° 28, 1/1990, Washington DC, p. 1 (paréntesis mío).
- 14 Una discusión que desde otra perspectiva ha sido un *leit motiv* de la Teoría Crítica frankfurtiana.
- 15 Un análisis que destaca la naturaleza no gubernamental, independiente, o de pertenencia al así llamado «tercer sector» de la sociedad, de estas organizaciones dedicadas a la investigación, y en casos más específicos, al análisis y elaboración de propuestas de políticas, se encontrará en Daniel C. Levy: *Building the Third Sector. Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*, University of Pittsburgh Press, 1996.
- 16 Este fenómeno ha sido destacado para el caso chileno en el sugerente trabajo de John Markoff y Verónica Montecinos: «El irresistible ascenso de los economistas» en *Desarrollo Económico* 34/133, Buenos Aires, 4-6/1994. Para el caso mexicano puede consultarse el trabajo de Martín Puchet Anyul: «La economía durante los '80: notas para un debate sobre sus cambios analíticos y profesionales» en *Desarrollo Económico* 33/129, 4-6/1993.
- 17 Los ministros sin adscripción partidaria definitiva para ocupar el cargo fueron: José Alfredo Martínez de Hoz, Lorenzo Sigaut, Roberto Alemann, José María Dagnino Pastore, Jorge Veríbe, Juan Sourrouille, Miguel Roig, Néstor Rapanelli, Domingo Cavallo y Roque Fernández (actual). De los tres ministros de Economía radicales, Bernardo Grinspun duró un año en su cargo; los otros dos tuvieron un mandato efímero: Juan Carlos Pugliese, quien ya había ocupado la cartera en la gestión de Arturo Illia (1963-1966), estuvo 51 días a cargo en 1989; Alfonsín.

Bibliografía

- BELL, Daniel (1993), Las guerras culturales en USA (1965-1990), en *Claves de Razón Práctica*, 32/33.
- BRUNNER, J.J. et al. (1993): *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*, Santiago, FLACSO.
- BRUNNER, J.J. y SUNKEL, Guillermo (1993), *Conocimiento, sociedad y política*, Santiago, FLACSO.
- CAMOU, Antonio (1997), De cómo las ideas tienen consecuencias. Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995), *tesis de doctorado*, FLACSO-México.
- COSER, Lewis A., (1968), *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo* (1965), México, FCE.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (comp.) (1997), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Penn State Press.

- GOUREVITCH, Peter (1993), *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* (1986), México, FCE.
- HAAS, Peter M. (comp.) (1992), Knowledge, Power, and International Policy Coordination, en *International Organization*, 46/1, (invierno).
- HALL, Peter A. (comp.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- HECLO, Hugo (1992), Las redes de asuntos y el poder ejecutivo, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Antología de Políticas Públicas, Tomo 2, Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
- KAHLER, Miles (1990), La ortodoxia y sus alternativas: explicación de las aproximaciones a la estabilización y el ajuste, en NELSON, Joan M. (comp.), *Crisis económica y políticas de ajuste*, Bogotá, Norma, 1994.
- KEYNES, John Maynard (1936), *Teoría general del empleo, el interés y la moneda*, (cap. 24, parág. V).
- KINGDON, John W. (1994) Agendas, Ideas, and Policy Changes en DODD, Lawrence y JILLSON Calvin (comps.), *New Perspectives on American Politics*, Washington D.C., Congressional Quarterly.
- LEVY, Daniel C. (1996): *Building the Third Sector. Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*, University of Pittsburgh Press.
- LIPSET, Seymour Martin (1977): *El Hombre Político. Las bases sociales de la política* (1960), Buenos Aires, Eudeba.
- MARKOFF, John y MONTECINOS, Verónica (1994), El irresistible ascenso de los economistas, *Desarrollo Económico*, 34/133, Buenos Aires, 4-6.
- MELLING, David J. (1991), *Introducción a Platón* (1987), Madrid, Alianza.
- MERTON, Robert K. (1987), El papel del intelectual en la burocracia pública, en MERTON, Robert K., *Teoría y estructura sociales* (1949, 1957, 1968), México, FCE, (capítulo IX).
- PLATÓN, *Carta* (VII).
- PLATÓN, *Laques*.
- PUCHET ANYUL, Martín (1993), La economía durante los '80: notas para un debate sobre sus cambios analíticos y profesionales, *Desarrollo Económico*, 33/129, Buenos Aires, 4-6.
- RABOTNIKOF, Nora (1997), Max Weber: el sentido de la ciencia y la tarea de los intelectuales, en BACA OLAMENDI, Laura y CISNEROS Isidro H., *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Triana Editores/FLACSO.
- REICH, Robert B. (1991), *The Work of Nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- SMITH, James A. (1989), Think tanks and the politics of ideas, en COLANDER, David C. y COATS A. W., *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press.
- VON HAYEK, Friedrich A. (1989): *Camino de servidumbre* (1943), San José de Costa Rica, Libro Libre.
- WEBER, Max (1984), *Ensayos sobre Sociología de la Religión* (1920), Madrid, Taurus, (parte III, cap. V).
- WEIR, Margaret y SKOCPOL, Theda (1993), Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión, (1985) en *Zona Abierta*, 63/64, Madrid.
- WILLIAMSON, John (1990), The Progress of Policy Reform in Latin America, *Institute for international Economics*, 28, Washington D.C., (enero).

Una Nueva Gestión Pública para América Latina*

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO (CLAD)

MESA DIRECTIVA DEL CLAD

Mariano Rajoy (Presidente)
Ricardo Combellas (Primer Vice-Presidente)
Norman Caldera Cardenal (Segundo Vice-Presidente)
Raymundo Amaro Guzman (Tercer Vice-Presidente)
José Alberto Bonifacio (Secretario General)

CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD

Luiz Carlos Bresser Pereira (Presidente)
Leonardo Garnier Rímolo
Oscar Oszlak
Joan Prats i Catalá
Adam Przeworski
Enrique Alvarez Conde
Nuria Cunill Grau

Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

Introducción

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años '80. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas.

Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas (Porter, 1990). Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor" que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de

retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática.

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas. Ello no obstante, las lecciones con respecto al significado nefasto de los regímenes dictatoriales en las naciones latinoamericanas fortalecen la idea de que no basta con la aprobación de las reformas del Estado; es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Es muy cierto que está teniendo lugar un enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población, lo que puede ser visto claramente en el proceso de descentralización política que alcanzó a diversos países latinoamericanos. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad, aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia fines de los años 1970 (World Development Report, 1997: 112). Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

Además de la democratización, la reforma del Estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región. En relación con este último punto, basta recordar que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en quince de los diecisiete países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones (Londoño, 1996: 3).

Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social. Las reformas realizadas hasta

el momento han resuelto sólo la cuestión de la estabilización económica, en tanto que el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y todavía no se ha consolidado la democracia.

En este marco, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la Administración Pública, tiene un papel estratégico que cumplir: promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina.

1.- Reconstruyendo el Estado y recuperando su capacidad de gestión

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

La Reforma Gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países, como lo muestran distintos estudios comparativos¹. Sin embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un sentido unívoco, un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones². En consecuencia, en este documento se intentará definir la Reforma Gerencial que más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países latinoamericanos.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes -de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público. Ciertamente, los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasible de control público. Este control puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia

directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas.

En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado, el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. Finalmente, la “legitimidad” de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En suma, como bien ha sido afirmado, “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial” (Caiden, 1991: 88), vale decir que puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos.

Ante este desafío, existe una corriente de opinión que piensa que sólo es posible implantar la Reforma Gerencial del Estado luego de haber recorrido todas las fases del modelo burocrático weberiano. Es, realmente, una visión secuencial de la administración pública. El CLAD formula dos objeciones a este punto de vista. En primer lugar, no ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea, que los países desarrollados hubiesen adoptado para llegar a la administración burocrática. Un estudio clásico muestra, por ejemplo, cómo los Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia construyeron sus modelos burocráticos weberianos en formas bastante diferenciadas (Silberman, 1993). Así, no existe una receta para alcanzar la profesionalización del servicio público, que al no ser cumplida en todas sus etapas pudiera implicar el fracaso del modelo.

Esta visión secuencial o evolucionista de la administración pública comete otra equivocación, al no percibir los problemas generados por el paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano, así como tampoco sus insuficiencias ante la realidad actual.

En primer lugar, la administración pública burocrática no dio cuenta del problema de la eficiencia. Como resultado de la disminución de los recursos a disposición de los gobiernos, se tornó fundamental aumentar la eficiencia administrativa. Esta cuestión es todavía más importante en América Latina, donde el Estado es más pobre, la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales.

La administración pública burocrática, además, se transformó en un modelo organizacional auto-referido. Si el modelo burocrático weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de fines de la década de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática auto-referida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial.

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial.

La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano -la profesionalización- y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos. La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas. Esta ha sido la tradición latinoamericana -en verdad, iberoamericana- cuyos resultados han sido perversos, al crearse un Derecho Administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, importante requisito de la Reforma Gerencial del Estado. Igualmente, el formalismo administrativo vigente en América Latina ha instaurado una "polución legal" que puede significar verdaderamente la primacía de la informalidad, es decir que el comportamiento burocrático real no se corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada (Shepard e Valencia, 1996: 115).

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública a través de la Reforma Gerencial, llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. Lo que parece obvio, en verdad no lo es: varios gobiernos de América Latina formularon proyectos correctos, pero no tuvieron -y continúan sin tener- la capacidad para implementarlos.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada (Bresser Pereira, 1996: 44). Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas, que no está demás reiterar: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento en la distribución de la riqueza.

La Reforma Gerencial del Estado, además, actúa directamente sobre una de estas grandes preocupaciones latinoamericanas, como es la consolidación de la democracia. El modelo

gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para el CLAD, por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente; es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático en América Latina³.

2.- Características y objetivos de la Reforma Gerencial

La Reforma Gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes:

a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política -calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en *policymakers*, vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981).

Para que un patrón burocrático de *policymaker* se consolide en América Latina, es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados perversos pueden ser el recrudecimiento del corporativismo defensor del *statu quo*, la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.

La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de Reforma Gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel

fundamental de esta burocracia, no sólo en el inicio de los cambios, sino y sobre todo, en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana. Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.

c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto, en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El Gobierno Central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano.

Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

Asimismo, la Reforma Gerencial del Estado en el ámbito subnacional será más exitosa en la medida en que se adelanten las reformas político-institucionales, toda vez que la burocracia local latinoamericana ha sido el *locus* privilegiado del patrimonialismo. De esta manera, el potencial de democratización de las relaciones entre el Poder Público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local.

Cabe todavía destacar que el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región, y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con consecuencias deletéreas para los gobiernos nacionales.

Como bien ha sido argumentado, más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer, es la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre ellos (Prud'homme, 1995: 218).

Por estas razones, el CIAD defiende decididamente la descentralización, con tal de que este proceso se acompañe del mantenimiento de tareas esenciales por parte de los Gobiernos Centrales, de la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político-institucional en la esfera local, y de la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano⁴. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. Más que en Europa y en los Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad admi-

nistrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público⁵.

Esto no quiere decir que exista una antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos en nichos exclusivos de la autoridad estatal. Por el contrario, es preciso combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir bien el espacio de cada una de ellas. En el caso de la lógica gerencial, ella es fundamental en la organización interna de las agencias públicas -marcadas por el "burocratismo"- en la relación entre ellas, y sobre todo, en la prestación de los servicios públicos.

En estos espacios, la Reforma Gerencial modifica las premisas que guiaron a la administración burocrática a lo largo de este siglo y que ya no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control *a posteriori* de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos. El antiguo modelo weberiano intentaba vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia, con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. Pero los resultados no siempre eran los deseados, como lo demostró Michel Crozier al estudiar, a comienzos de la década de 1960, la burocracia francesa (Crozier, 1967). En este trabajo se concluye que cuanto más reglamentaciones se creaban, más el poder informal se hacía cargo del sector público, perdiéndose de hecho el control sobre el proceso decisorio, y tornando más irracional el funcionamiento del sistema.

La administración basada en el control *a posteriori* de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control *a posteriori* de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos (Ranson & Stewart, 1994).

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas *a priori* y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sancio-

nes, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (*empowerment*) y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público. Se supone que la motivación de los funcionarios tienda a aumentar todavía más si se compara su nueva inserción en la Administración Pública Gerencial con el papel que desempeñaban en el modelo burocrático weberiano, en el cual sólo eran piezas de un engranaje encajado en reglas no siempre claras para quienes ejecutaban las tareas.

Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública.

f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. La adquisición de esta última habilidad fue designada en la reforma administrativa inglesa, como la incorporación de una “conciencia de costos” en el servicio público. A partir de esto, los funcionarios públicos comenzaron a valorar el buen uso del dinero público, y así a respetar más a la población pensada como contribuyente (Metcalf & Richards, 1989: 20).

- Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos.
- Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas. Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado. Se ha mostrado que el control de la población sobre la burocracia -supervisión de tipo “alarma de incendio”- es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el que corresponde a la relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores (McCubbins & Schwartz, 1984).

Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales (Przeworski, 1998). Por lo tanto, la Reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público. Experiencias en este sentido han tenido lugar en varias partes del mundo, con los padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, los ciudadanos calificando a los servicios médicos, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto a la calidad de las políticas públicas, y la escogencia de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las más diversas organizaciones públicas.

Además de estos controles vinculados con el modelo de la Reforma Gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Esta cuestión reviste una importancia extrema en América Latina, dada la histórica fragilidad de los órganos judiciales en la región, al contrario de la experiencia estadounidense e inclusive la europea. Dos razones justifican actualmente el refuerzo del control judicial como un aspecto importante del proceso de reforma del Estado. La primera es que la confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del Poder Público, es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado. Y más importante aún, es fundamental mejorar el control judicial en el continente latinoamericano, puesto que los derechos civiles y la efectividad de la ley no son respetados integralmente por el Poder Público (O'Donnell, 1998). A título de ejemplo, cabe recordar que los usuarios de los servicios públicos en el continente, por lo general no están protegidos en sus derechos como consumidores. De hecho, el modelo gerencial puede modificar sustancialmente esta situación, pero seguiría en pie la siguiente interrogante: ¿qué podría pasar si tales derechos no fuesen respetados? Los controles gerenciales, en suma, precisan tener como última salvaguarda al poder judicial.

g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas.

En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no-estatal en varias situaciones. De antemano, es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados.

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción⁶. La Reforma Gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un Derecho Administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del Estado de Derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

Además de esto, los grupos sociales que asumen este espacio público no-estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión -servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo- estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social, es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad (Mintzberg, 1996).

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto,

es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Una tercera ventaja que acarrea el concepto de público no-estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el Tercer Sector, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante, en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre estos varios marcos institucionales, el estatal, el mercado y el público no-estatal.

Por estas razones, proponemos aquí la adopción del concepto de Estado red (Castells, 1998), capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no-estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Este es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante.

h) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos. El CLAD asume el compromiso de promover la incorporación a la práctica de las administraciones públicas latinoamericanas, de este aspecto de democratización del Poder Público contenido en el modelo gerencial.

Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas en todo el mundo están introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular. En lo que se refiere a la gestión, las comunidades están asumiendo la responsabilidad por programas en las áreas de educación, salud y vivienda, como puede comprobarse en diversas experiencias exitosas en América Latina.

Este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad⁷. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias -como la seguridad en el barrio, la gestión de la escuela de los hijos, etc. De este modo, la población puede salir de aquella posición reactiva que la caracterizaba durante la hegemonía del modelo burocrático weberiano.

Antes, la participación se daba en la época de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. Si la prestación de servicios empeoraba, “la culpa era del gobierno” -frase típica en varios países latinoamericanos. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público a nivel local del suministro de los servicios públicos.

i) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

En resumen, la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

3.- Una reforma democrática y progresista

La Reforma Gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual. En primer lugar, haciendo uso del aprendizaje adquirido a partir de los errores cometidos. En segundo término, y más importante, los objetivos de la Reforma Gerencial son diferentes de los establecidos para las primeras reformas implantadas en América Latina.

La primera ronda de reformas, de cuño más neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que estos grupos insistían en cerrar los ojos ante la grave crisis que asolaba al Estado latinoamericano. Pero hoy sabemos que los medios utilizados por estas reformas no condujeron a la resolución de los problemas. En lo que se refiere a la administración pública, las medidas tomadas enfatizaron la dimisión de funcionarios (*downsizing*), la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas.

La Reforma Gerencial del Estado se posiciona en contra de esta receta. Ella considera la dimisión sólo como un recurso más -y ciertamente no el más relevante- para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia. Más que eso, en el CLAD compartimos el criterio de que la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo es el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibilidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia⁸.

La Reforma Gerencial del Estado tampoco busca la eficiencia a cualquier costo. En primer lugar, porque la eficiencia no puede ser separada de la efectividad, dado que la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo. Por otra parte, el modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, y por esto la Reforma Gerencial del Estado se aparta de toda visión tecnocrática de la gestión.

En consecuencia, la Reforma Gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas⁹.

Finalmente, la Reforma Gerencial del Estado, como la definimos anteriormente, establece una muy clara distinción entre la administración pública y la administración de empresas.

Por lo tanto, no se trata de una propuesta contra los servidores públicos. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político. Esto no estaba siendo contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano. Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacen que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado Red, catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado.

El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (*empowerment*) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano-usuario.

Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado.

La Reforma Gerencial del Estado tampoco es conservadora, como proclaman algunos grupos, muchos de ellos temerosos de perder su *statu quo*. Por el contrario, se trata de una propuesta esencialmente progresista, pues:

- Afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura.
- Presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invertir masivamente en educación, la gran puerta para la empleabilidad en el siglo XXI.
- Busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no-estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.
- Supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Obviamente, es preciso que haya siempre algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) en el seno de la burocracia y en el sistema político, aunque cabe insistir en que sin un presupuesto de confianza, orientador de la acción humana, no es posible edificar una convivencia social, ni organizaciones eficientes y efectivas. El CLAD adopta, por lo tanto, una posición contraria a aquella que se basa en la desconfianza ilimitada en los seres humanos. Paradójicamente, esta es la posición tomada como premisa tanto en el modelo burocrático weberiano como en la economía política de sesgo neoliberal.
- Afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no-estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

La propuesta adoptada por el CLAD de Reforma Gerencial es esencialmente democrática. Esto es así porque la Reforma Gerencial del Estado presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público -y no el mercado auto-suficiente- en el concepto orientador de la reforma, renovando el papel de la democracia representativa y de la afirmación de los derechos humanos, inclusive de los “derechos republicanos” en la protección del patrimonio público.

Para tener éxito, los proponentes de la Reforma Gerencial tendrán, ante todo, que vencer a los distintos sectores en lo que tiene que ver con el diagnóstico; seguidamente, los reformadores tendrán que establecer nuevas alianzas, basadas en los principios democrático-republicanos, con la alta burocracia pública, el empresariado, los trabajadores y los intelectuales.

Este proceso probablemente se extienda en el tiempo, pero lo importante es tener conciencia de que se trata de la reforma que preparará al Estado para el siglo XXI. Es en este sentido que el CLAD apoya integralmente el proyecto de Reforma Gerencial del Estado latinoamericano.

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980, y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años '90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por esto es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.

Notas

- * Publicado originalmente como "Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD" / Consejo Científico del CLAD. Caracas: CLAD, 1998. - 59 p. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>
- 1 Entre éstos, ver el trabajo de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London. En esta obra, los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias político-ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial. También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una "revolución global" en la Administración Pública, con varias medidas gerenciales que se repiten en diversas experiencias de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), "A revolução global: reforma da administração do setor público", en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
 - 2 Un importante trabajo que muestra que no existe actualmente un paradigma único de reforma, como si fuese una receta de cocina, es el de Christopher Hood (1996), "Beyond 'Progressivism': A New Global Paradigm in Public Management?", *International Journal of Public Administration*, 19/2.
 - 3 Sobre los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina, ver Joan Prats i Catalá (1998), "Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX", en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
 - 4 Este punto es desarrollado a partir de dos textos básicos: Michael Barzelay (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, Los Angeles, y Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), "Da administração pública burocrática à gerencial", en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

- 5 Sobre este punto, ver el trabajo de Joan Prats (1995), "Derecho y management en las administraciones públicas", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n. 3.
- 6 Sobre el concepto de público no-estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995), "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n. 4. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no-estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), *Entre el Estado y el Mercado: lo Público no-Estatal*, en *Lo Público no E estatal en la Reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Paidós, Buenos Aires.
- 7 La noción de reinención del gobierno fue creada por David Osborne & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Penguin, New York, USA.
- 8 Véase en este mismo sentido a Salvatore Schiavo-Campo (1996), "A Reforma do Serviço Público", *Finanças & Desenvolvimento*, Banco Mundial, Setembro.
- 9 Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas; y por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998b), *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34, São Paulo.

Bibliografía

- ABERBACH, Joel, PUTNAM, Robert y ROCKMAN, Bert (1981), *Bureaucrats and Politicians and Western Democracies*, Massachusetts, Harvard University Press.
- BARZELAY, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Los Angeles, University of California Press.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998a), Da administração pública burocrática à gerencial, en BRESSER PEREIRA, Luiz C. y SPINK, Peter (comps.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1998b), *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34, São Paulo.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1996), *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, Cadernos MARE, 1.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. y CUNILL GRAU, Nuria (1998), *Entre el Estado y el Mercado: lo Público no-Estatal*, en BRESSER PEREIRA, Luiz C. y CUNILL GRAU, Nuria (comps.), *Lo Público no E estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- CAIDEN, Gerald (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin/New York, Walter de Gruyter.
- CASTELLS, Manuel (1998), Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información, *Seminario Internacional "Sociedade e Reforma do Estado"*, São Paulo, (Março).
- CROZIER, Michel (1967), *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CUNILL GRAU, Nuria (1995), La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 4, Caracas.
- FLYNN, Norman y STREHL, Franz (1996), *Public Sector Management in Europe*, London, Prentice Hall.
- HOOD, Christopher (1996), Beyond 'Progressivism': A New Global Paradigm in Public Management?, *International Journal of Public Administration*, 19/2.

- KETTL, Donald (1998), A revolução global: reforma da administração do setor público, en BRESSER PEREIRA, Luiz C. y SPINK, Peter (comps.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- LONDOÑO, Juan Luis (1996), Pobreza, Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina (1950-2025), *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington D.C., The World Bank.
- McCUBBINS, Matthew y SCHWARTZ, Thomas (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, 28.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue (1989), *La Modernización de la Gestión Pública*, Madrid, INAP.
- MINTZBERG, Henry (1996), Managing Government, *Governing Management*, *Harvard Business Review*.
- O'DONNELL, Guillermo (1998), Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina, *Novos Estudos Cebrap*, 51, São Paulo, (julio).
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, New York, Penguin.
- PORTER, Michael (1990), *The Competitive Advantages of Nations*, New York, The Free Press.
- PRATS i CATALÁ, Joan (1998), Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX, en BRESSER PEREIRA, Luiz C. y SPINK, Peter (comps.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- PRATS i CATALÁ, Joan (1995), Derecho y management en las administraciones públicas, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 3, Caracas.
- PRUD'HOMME, Rémy (1995), The Dangers of Decentralization, *World Bank Research Observer*, 10, 2.
- PRZEWORSKI, Adam (1998), Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal, en BRESSER PEREIRA, Luiz C. y SPINK, Peter (comps.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- RANSON, Stewart y STEWART, John (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, New York, St. Martin's Press.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore (1996), A Reforma do Serviço Público, *Finanças & Desenvolvimento*, Banco Mundial, (Setembro).
- SHEPARD, Geoffrey y VALENCIA, Sofia (1996), Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis, *Revista do Serviço Público*, 47/3.
- SILBERMAN, Bernard (1993), *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, Chicago, The University of Chicago Press.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT (1997), *The State in a Changing World*, Washington D.C., The World Bank.

La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*

NURIA CUNILL GRAU

Introducción

Actualmente unos expresan su malestar con el Estado burocrático inclinándose hacia un modelo de mercado de la administración pública e, incluso, apoyando la idea de su jibarización. Otros, los más, reniegan de la política asumiéndola como la gran culpable de todos los males. Todos, sin embargo, quieren que existan buenos hospitales, seguridad pública, escuelas de calidad, ambiente limpio, prosperidad económica, etc. Pero nada de esto es posible sin una buena administración pública que, a su vez, sea conducida políticamente buscando realizar de la mejor manera los intereses públicos o, al menos, minimizando los conflictos de intereses que forman parte de las acciones colectivas.

Hay, naturalmente, consideraciones económicas que inciden en los pobres resultados de la administración pública. Es claro, además, que un sistema político clientelar los agudiza. Sin embargo, hay que reconocer que cambios en uno y en otro sentido no siempre mejoran la administración pública. De hecho, por ejemplo, en América Latina el mayor gasto social no ha redundado necesariamente en mejor educación y en mejor salud. Esta revelación ha servido para apoyar los recientes movimientos en pos del incremento de la eficiencia de la administración pública, pero ellos, aun en los pocos casos en que han logrado ser exitosos, no han servido para aumentar la equidad. Esta tampoco parece mejorar significativamente cuando la democratización del sistema político no incluye los mecanismos internos de la administración pública relacionados con la formación de las políticas y las decisiones.

A la luz de este tipo de consideraciones vuelve a revelarse que hasta tanto los circuitos de poder de la propia administración pública estén dominados por intereses particulares, sean los propios de los cuerpos de funcionarios, sean los de corporaciones económicas privadas, o los estrictamente partidarios, seguirán siendo pobres los resultados de la administración. Bienes, servicios y regulaciones públicas de baja calidad y, sobre todo, inequitativos, aunque se deban a distintas razones tales como ausencia de las consideraciones de equidad en la generación de los ingresos tributarios necesarios para financiarlos o a desviaciones de los recursos, suelen tener tras de sí un problema básico: un déficit de control de la sociedad sobre el Estado.

Nos referiremos primero a la solución que ha ofrecido en el mundo desarrollado la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) al problema del control de la administración pública. Mostraremos que no basta con estar de acuerdo respecto de la validez de esta aproximación; lo más importante es asegurarse de que sus condiciones de realización estén dadas. Cuando ello no es así, mejorar el control sobre la administración pública puede requerir de la ampliación de la democracia en su seno, además de esfuerzos de más largo alcance para construir una función pública profesional y para lograr la democratización del sistema político.

La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia. El argumento de fondo es que esto es posible bajo determinadas condiciones y criterios que nos proponemos mostrar a lo largo del trabajo, tratando, a la vez, de contribuir a derrumbar algunos de los mitos que existen en torno de estas cuestiones.

El documento está estructurado en las siguientes secciones. En una primera nos referimos a la solución propuesta al problema del control de la administración pública por la Nueva Gestión Pública, que en su versión más ortodoxa se acerca a la propuesta del modelo burocrático. En la segunda sección presentamos brevemente las contrapropuestas más importantes y señalamos sus límites. En la tercera sección insinuamos algunas de las premisas sobre las que podría fundarse la necesidad de una administración pública sometida directamente al control de la ciudadanía. La cuarta sección, que es la central, la dedicamos a exponer el modelo de los tres test: eficiencia, democracia y control, que proponemos usar para validar los distintos medios de influencia que puede usar la ciudadanía sobre la administración. En la quinta sección nos referimos a la transparencia, que estimamos es una condición básica para la configuración política de la ciudadanía. Una aproximación más práctica sobre este último asunto está en la sexta sección. Finalizamos con unas breves conclusiones generales.

1. Una administración pública que es controlada y es instrumento de la política: el mito de la renovación de las bases del modelo burocrático invocado por la Nueva Gestión Pública (NGP)

La existencia de una administración pública cooptada por intereses político-partidarios y particulares es lo que, en su momento, se intentó combatir a través del modelo burocrático. Su ideal fue un cuerpo de funcionarios neutro y altamente profesionalizado que sirve con eficiencia a la política y que es democráticamente controlado por ella.

Cien años más tarde, otra doctrina que, aunque admite distintos modelos, es denominada genéricamente Nueva Gestión Pública, reedita la separación entre la administración y la política tras la realización de la profecía weberiana en relación con el hiperpoder del aparato administrativo y tras el incumplimiento de la promesa de su eficiencia.

Las nociones de discrecionalidad, responsabilidad y resultados reemplazan a las tradicionales de apego a la jerarquía y a las normas, pero el postulado es el mismo: un cuerpo administrativo neutro y profesionalizado que está supeditado a la política. De hecho, disminuir el poder del servicio civil para hacer el aparato del Estado responsivo a la dirección política y retornar a las raíces de los sistemas Westminster, a través de la NGP, fue una de las intenciones que más poderosamente estuvo presente en las reformas administrativas emprendidas en la década de 1980 por el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (Aucoin, 1995). En comparación con el sistema de gobierno presidencialista, en ese tipo de sistema el primer ministro y el gabinete tienen considerable discrecionalidad para cambiar la maquinaria del gobierno y las prácticas administrativas sin el recurso del cambio legislativo. Por otra parte, en comparación con otros sistemas parlamentarios donde las coaliciones de gobierno son la norma, en esos países¹ el gobierno se forma con un solo partido. El modelo Westminster implica, a la vez, que el gobierno tiene la confianza del Parlamento y que es responsable como un todo por la coordinación política y administrativa; significa también que se puede distinguir entre las responsabilidades políticas (a cargo de los ministros) y las responsabilidades administrativas (a cargo de la burocracia).

Bajo este marco, retornar a las raíces del modelo Westminster significaba al menos tres cuestiones: i) reafirmar el control político sobre el aparato del Estado en orden a que los cambios correspondiesen a las prioridades políticas, ii) reconfigurar el balance de poder en el gabinete en orden a promover una mayor dirección estratégica y disciplina en la gestión de las políticas públicas, y iii) devolver responsabilidades a la administración por la implementación de las políticas en orden a fortalecer el rendimiento y la responsabilidad en las operaciones de gobierno.

Ahora bien, bajo esta nueva doctrina, ¿cómo se concilia el propósito de disminuir el poder del servicio civil con la intención de aumentar su discrecionalidad? ¿Cómo se compatibiliza ésta con la preservación de la neutralidad administrativa? Las respuestas a estas preguntas, que parecieran dar cuenta de profundas contradicciones dentro de la NGP, nos la proporcionan tanto las condiciones de existencia de la NGP como la lógica de su implantación.

Por una parte, es necesario considerar que las administraciones públicas para las que son pensadas las nuevas propuestas, aunque bajo distintas expresiones -el continental y el anglosajón-, están realmente estructuradas sobre la base de los principios del modelo burocrático. La NGP supone *la preexistencia de un servicio civil de carrera*, y partiendo de esta base es que se plantea la posibilidad de flexibilizar algunos de sus principios, en especial los de la no discrecionalidad y de la inamovilidad. La existencia de un servicio público profesional es asumida como una premisa del buen gobierno (Aucoin, 1995), sin la cual es impensable una relación de los controles (Shepherd, 1999).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la lógica de la implantación de la NGP supone que es perfectamente posible que el gobierno, como un todo, establezca los objetivos estratégicos generales y que, sobre la base de esta estrategia, los ministros, considerados individualmente, especifiquen los objetivos que deben cumplir las agencias administrativas y evalúen la consecución de los mismos.² Bajo este supuesto de que los *gobiernos pueden gobernar* es que se postula la reedición de la separación entre la política y la administración, correspondiéndole a esta la libertad de administrar y la responsabilidad por la producción de los resultados definidos.³

De manera que la delegación de autoridad a la administración (y por ende, la mayor discrecionalidad administrativa) sobre la que se asienta el modelo de la NGP, de acuerdo con su lógica no debería traducirse en un aumento del poder de la burocracia y ni siquiera en una lesión de su apego a la racionalidad instrumental. Por el contrario, el modelo, además de presuponer definiciones claras del desempeño y de la responsabilización gerencial por parte del gobierno, también presupone que los administradores despliegan la discrecionalidad sólo para poder seleccionar la combinación óptima de insumos que permita producir los resultados convenidos, bajo el entendido de que las decisiones estratégicas sobre tales insumos (básicamente personal y recursos financieros) ya han sido tomadas.⁴ Flujos adecuados de información que permitan medir el desempeño e incentivos por desempeño - incluyendo un sistema presupuestario que asigna recursos por resultados- son los otros elementos clave del modelo (Richardson, 2001; OCDE, 1995). No se trata, entonces, de eliminar los controles, los procedimientos y las reglas; el propósito de la devolución de autoridad a los administradores es reducir aquellos exclusivamente donde impidan un buen desempeño (Aucoin, 1995).

Aún no hay evidencias contundentes respecto de si este peculiar y difícilmente comprensible juego de aumentar la discrecionalidad para disminuir el poder de la administración pública puede redundar en el fortalecimiento de la dirección política. Supuestamente, la reforma en Nueva Zelanda y en Gran Bretaña habría destruido el mito de que las responsabilidades sobre políticas y sobre operaciones no pueden ser separadas sin que se pierda el control político de la administración pública. Allí, la restricción de la discrecionalidad ministerial descargando a los ministros de las responsabilidades ejecutivas habría incrementado su poder (Aucoin, 1995: 247). Sin embargo, dos prevenciones caben al respecto. Primero, hay que tener en cuenta que los mentores de tales reformas realmente suponían que no sólo el espacio de la política partidaria resultaría así reducido sino el propio espacio de la política.⁵ Segundo, debe recordarse que en los regímenes parlamentarios aludidos, la separación de responsabilidades sobre políticas y sobre operaciones no supone una separación de responsabilidades entre ministros y funcionarios (como está implicado en las nociones de dicotomía política y administración), ya que bajo ese modelo los ministros siguen siendo responsables tanto por las políticas como por las operaciones (Aucoin, 1995: 248).

También existen estudios que sugieren que en vez de fortalecerse podría estar debilitándose la dirección política y la propia responsabilización (*accountability*) de la administración pública, como producto de la aplicación de las propuestas de la NGP. El modelo de *accountability* en los regímenes Westminster ha dado lugar a fallas (véase Gregory, 1998, para Nueva Zelanda) y a críticas conceptuales (véase Dunleavy y Hood, 1994, para el Reino Unido). Aunque aplicada en una forma más heterodoxa, en los Estados Unidos la NGP también ha suscitado críticas, tanto por las dificultades que habría acarreado en materia de coordinación (Peters y Savoie, 1996) como por su posible efecto en la declinación de la capacidad del presidente y de las agencias centrales para supervisar y proveer liderazgo a la administración (Moe, 1994).

En cualquier caso, más allá de estas prevenciones, lo que queda sugerido por el análisis de las condiciones de realización de este modelo es que sus premisas son contingentes a tales

condiciones. No satisfechas ellas, puede tornarse muy difícil el intento de recrear el modelo de control de la administración pública prescrito mayoritariamente por la NGP que, acercándose a la ortodoxia, remite a la posibilidad de una administración pública controlada por la política en función de los intereses generales y que sólo actúa como su instrumento. Existen otros modelos que se enfrentan a esa visión postulando la posibilidad de una administración pública que es controlada también directamente por la ciudadanía y que tiene voz propia. Pero ellos también contienen sus propios mitos.

2. Una primera aproximación problemática hacia una administración pública democrática. El enfrentamiento a la ortodoxia a través de otros mitos

La ortodoxia intenta crear los resguardos institucionales para hacer controlable la administración y a la vez tornarla más eficiente. A estos efectos, incluso (en la visión de la NGP) le concede valor a la discrecionalidad administrativa, pero al mismo tiempo mantiene a la administración pública constreñida a un rol meramente instrumental. Los modelos alternativos a la ortodoxia intentan superar ese rol, pero lo hacen a costa de la eficiencia o bien con enfoques limitados, abstractos o ideales, que los tornan problemáticos. Podemos identificar dos corrientes alternativas que aportan pistas para abordajes más comprometidos de la administración pública, aunque, como apreciaremos, tienen algunos de esos déficit.

a) Teoría del discurso

Fundamentándose en las bases normativas de la “democracia deliberativa”, hay una corriente tributaria básicamente de la teoría de la competencia comunicativa de Habermas (véase principalmente Fox y Miller, 1996; Dryzek, 1990; y Hansen, 1998), que promueve la superación de la ruptura entre la política y la administración, aunque fundamentándola en un desplazamiento desde el aparato administrativo público hacia “esferas públicas autónomas”. En ellas, por una parte, la razón práctica se institucionaliza a través de normas de discurso razonado en las que son decisivos los argumentos y no la autoridad ni las tradiciones. Por otra parte, en tales esferas el poder se dispersa en tantos actores como implicados o interesados en un asunto existan, a punto tal que queda prácticamente difuminado.

Así, este abordaje propone una nueva manera de mirar la administración pública, basada en una indeterminada colección de momentos fenomenológicos, “el campo de energía pública”, de las que las redes de políticas públicas constituirían una ilustración. Allí, la separación entre política y administración pierde sentido. Es más: allí la democracia deliberativa sería posible.

Ahora bien, restringido el ámbito de aplicación de este enfoque a los procesos de formación de las políticas públicas, su principal mérito radica en que puede aportar referentes y criterios para juzgar la autenticidad de una conversación sobre políticas.⁶ La teoría del discurso asimismo llama la atención sobre la importancia de la creación de estructuras comunicativas menos formales que las burocracias para enfrentar de una manera positiva y negociada las demandas de polí-

ticas públicas. En este sentido, otorga una justificación de por qué la administración pública requiere ser democratizada: así se puede mejorar el proceso de formación de las políticas.

Sin embargo, aun cuando se pueda concordar con esta corriente en el sentido de que la noción de redes de discurso que sean institucional y jerárquicamente trascendentes puede proveer un modelo viable para la administración pública, esta es una limitada aproximación a la democratización de la administración ya que ubica todas sus propuestas fuera del campo institucional del aparato del Estado. No queda así resuelto realmente el problema de la dicotomía entre la política y la administración. Otra corriente avanza en este sentido, pero tampoco está exenta de problemas.

b) La teoría neorrepublicana

Usando como asidero las bases normativas del neorrepublicanismo, varios autores (véase principalmente Stivers, 2001; King y Stivers, 1998; Adams y Balfour, 1998; y Box *et al.*, 2001) defienden la posibilidad de la democratización de la administración pública entendiendo que esto significa crear las bases para el desarrollo de relaciones colaborativas con la ciudadanía, y para propender a la creación de comunidad cívica. Ofrecen así una visión más amplia que la de la teoría del discurso, limitada a la formación de las políticas públicas y a redes sin asideros institucionales. Acá, de hecho, se admite que ciudadanos y funcionarios públicos puedan reunirse no sólo a deliberar acerca de las agendas públicas sino a administrar y a compartir conocimientos y decisiones. En este contexto, además, la discrecionalidad administrativa es considerada como presupuesto y condición para promover la colaboración y el coejercicio de la autoridad por parte de los ciudadanos⁷ y no simplemente como herramienta de la racionalidad instrumental para cumplir unos fines predados (tal como en el enfoque tradicional de la NRP). Este enfoque también intenta superar la visión voluntarista de la participación al asumir que son condiciones de una administración pública democrática tanto una activa administración como una activa ciudadanía, una de cuyas restricciones son las desigualdades socioeconómicas (véase King y Stivers, 1998; y Adams y Balfour, 1998).

Pero en este enfoque, el expreso reconocimiento de la importancia de la racionalidad comunicativa y de una ciudadanía activa implicada directamente en la administración pública no conlleva trascender la dicotomía entre democracia y eficiencia. Así como el modelo burocrático de administración pública apuesta en favor de la eficiencia asumiendo que su realización es incompatible en un mismo espacio con la democracia, acá, en el modelo participativo, al igual que tendencialmente en la teoría del discurso,⁸ se suele asumir que la democracia no es conciliable con la eficiencia, por lo que para realizar la primera habría que sacrificar la segunda. Ilustran esta posición, por ejemplo, King y Stivers (1998: 200), quienes sostienen que la significación de una activa ciudadanía va más allá de la efectividad de las organizaciones y del logro de sus objetivos. Se sugiere incluso que debe haber más participación cuando la aceptación de la decisión es importante, y menos participación cuando la calidad de la decisión es lo relevante (véase Walters, Aydelotte y Miller, 2000), y hasta se percibe una contradicción entre los objetivos organizacionales (como la eficiencia) y los valores políticos (Stivers, 2001),⁹ dicotomías estas que exponen el enfoque neorrepublicano a las mismas críticas que el modelo burocrático, aunque al revés.

3. Moviéndose en dirección de una administración pública democrática. La ruptura de los viejos mitos

Para poder acordar con una administración pública democrática, la teoría del discurso saca a la administración pública de sus fundamentos institucionales. La teoría neorrepblicana, por su parte, lo hace a costa de sacrificar la eficiencia. A la vez, ninguna de ellas da respuestas concretas acerca de cómo puede ser controlada la administración pública por los representantes políticos, cuestión que al menos es un asunto central para la ortodoxia, sea en su variante burocrática o en su variante gerencialista. Por lo tanto, las soluciones expuestas dan cuenta sólo parcialmente de los problemas que enfrentan las administraciones públicas y, en el extremo, podrían agravarlos si es que la democracia del sistema político y la profesionalización de la función pública son deficitarias.

La tesis acá defendida es que, particularmente en tales condiciones, la democracia en la administración pública puede mejorar el control y la eficiencia de la administración pública, fortaleciendo, simultáneamente, a la ciudadanía, tanto directa como indirectamente. Intentaremos avanzar en esa dirección ofreciendo, primero, algunos argumentos en favor de esa tesis. Luego trataremos de mostrar que la democratización de la administración pública obliga a asumir expresamente la reforma administrativa como una reforma política que construye a la ciudadanía como un actor político, dotándola de varios medios de influencia sobre la administración.

Un primer asunto consiste en conectar la democracia, el control y la eficiencia, para lo cual es necesario sobrepasar el mito de la democracia como ajena a la eficiencia y el viejo mito de la neutralidad de la administración pública. Un segundo asunto consiste en mostrar que la democratización de la administración pública tiene varias vías de realización, lo que requiere combatir el mito de que la participación ciudadana en las decisiones públicas la satisface por sí sola.

a) La administración pública es un actor político que requiere de más democracia para ser controlado

Esta aseveración recurrente en la historia, pero a veces olvidada, se funda en un doble reconocimiento: primero, la administración pública es por sí misma un actor político clave que a veces incide más que los partidos y los grupos de presión en la definición de las políticas gubernamentales; incluso, puede usar su autonomía para reforzar las prerrogativas de los funcionarios públicos (Skocpol, 1985). Segundo, la administración pública, como cualquier institución de gobierno, ha sido diseñada para cumplir determinados fines políticos; estos, y en particular el contexto histórico e institucional, estructuran un específico arreglo de incentivos a su actuación (Haggard, 1998).

La primera consideración obliga a prestar especial atención a la manera como se estructuran las organizaciones públicas y los cuerpos de funcionarios. Un servicio civil profesional es uno de los rasgos organizacionales clave que inciden en la capacidad del Estado para hacer contribuciones autónomas a la elaboración de políticas. Cabe esperar que si aquél no existe,

mayores probabilidades habrá de que las élites burocráticas tengan lazos o alianzas con las clases dominantes (Skocpol, 1985).

La segunda consideración desplaza en cambio la atención al sistema político. Si este basa su capacidad de gobernar en el corporativismo, el clientelismo y el patronazgo, en última instancia la administración pública es dominada por los intereses particulares. Por su parte, si las instituciones políticas son débiles también lo es el control político sobre la administración pública. La calidad del sistema político no es pues una variable independiente de la calidad de la administración pública. Por el contrario, hay una relación directa entre ambas.

La NGP admite la relajación de los controles no sólo porque presupone la existencia de un servicio civil profesional, sino porque asume, según veíamos, que el gobierno es capaz de ejercer una real conducción política sobre la administración pública. Pero además de presumir que el telón de fondo son los regímenes políticos de las democracias industriales avanzadas, da por descontado, como rasgo estructural, el sometimiento de las burocracias a las restricciones formales que provee un sistema político moderno, sea presidencialista o parlamentario. El equilibrio entre los poderes y un Parlamento que no sólo ejerce un control *ex post* sobre la administración pública, sino *ex ante*, a través de una legislación detallada, son rasgos que caracterizan -relativamente- incluso un régimen presidencial como el de los Estados Unidos, pero ciertamente no están presentes en muchos de los países latinoamericanos donde se pretende aplicar las mismas propuestas. Lo mismo puede afirmarse respecto de la autonomía del Estado en la elaboración de las políticas públicas. Como lo destaca Skocpol (1985), la autonomía se da incluso en los Estados Unidos, que tiene un menor marco estructural para tal autonomía que cualquier otro régimen capitalista liberal moderno: no heredó un Estado burocrático centralizado de tiempos preindustriales y predemocráticos y el poder del Estado está fragmentado, disperso y permeado por intereses sociales organizados, dadas, entre otras causas, la dispersión de autoridad a través del sistema federal y la estrecha simbiosis entre segmentos de la administración federal y los comités del Congreso.

Ciertamente, si la administración pública carece de esos controles y de mínimos grados de autonomía, es mucho más vulnerable a las influencias de los intereses particulares, sean políticos o económicos. El caso de México, aunque extremo, ilustra bien esa posibilidad de que la ausencia de unos refuerce a los otros, y viceversa. Allí, como lo documenta Arellano (2003), los políticos en el poder pusieron mucha atención en que la administración pública se reformara constantemente para alcanzar ciertos grados de eficacia y eficiencia, pero siempre asegurándose de que ninguna de las reformas pusiera en riesgo el propio control que el sistema político tenía sobre el aparato. Este era el instrumento a través del cual el grupo hegemónico movilizaba no sólo las agendas políticas y los presupuestos reales sino que su manejo político era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal. Sólo ahora, después de casi un siglo de democracia formal, los cambios en el sistema político parecerían estar abriendo la oportunidad de un servicio civil profesional, ajustado a la vez a las nuevas realidades.¹⁰

¿Cabe, sin embargo, supeditar el cambio de la relación política-administración a una reforma política que democratice el sistema político?¹¹ Si este fuera el caso, la reforma administrativa quedaría librada a condiciones externas cuyo cumplimiento es altamente improbable a mediano plazo, tal como lo testimonia la experiencia reciente de la reforma del Estado en

América Latina.¹² Por otra parte, la profesionalización del servicio civil es un importante resguardo institucional que requiere ser construido tomando en consideración sus condiciones de viabilidad. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales y particularistas para darle estabilidad a la implementación de las políticas públicas, que es la principal razón de la existencia de un servicio civil de carrera, no es aún un rasgo característico de nuestras sociedades, por lo que la maduración de estas reformas requerirá períodos de tiempo largos y, sobre todo, presiones sociales contundentes.

Entre tanto, si los circuitos de poder están dominados por intereses particulares, sean los propios de los cuerpos de funcionarios, sean de orden económico o de partido, los resultados de la administración y los recursos para lograrlos serán pobres.¹³ Panorama este que previsiblemente puede aun empeorar si el aumento de la discrecionalidad administrativa se convierte en la tendencia dominante.

Mejorar el control sobre la administración, en este contexto, requiere de una ampliación de la democracia en su seno. A través de ella se puede convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de control sobre la administración pública y, a la vez, involucrar de manera más directa la administración con la construcción de la ciudadanía, creando simultáneamente más presiones sociales a la profesionalización del servicio civil. Todo ello, sin embargo, exige romper otro mito, del que nos ocuparemos a continuación.

b) La democracia no sólo puede ser compatible con la eficiencia sino que puede reforzarla

La democracia en la administración pública es una solución válida para mejorar su control sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. La creencia de que existe una inevitable contradicción entre ambas ha conducido a los defensores de una a sacrificar la otra. Un segmento de los defensores de la democratización de la administración, como apreciamos *ut supra*, sustentan este tipo de posición. Pero, para que la democracia sirva a la ciudadanía tiene que ser capaz de servir a la eficiencia.

Actualmente, comienza a percibirse la posibilidad de conexión entre la eficiencia y la democracia y, con ello, además otro fundamento para la ruptura de la dicotomía entre la política y la administración. Por ejemplo, se reivindica la capacidad de gestión política como componente clave del comportamiento de los administradores públicos tras reconocerse (véase Moore, 1998) que las aspiraciones colectivas de los ciudadanos determinan dónde radica el valor público. Los administradores pueden mejorar el proceso político y, con esto, crear valor público.¹⁴ La justificación básica para ello está en el hecho de que en el sector público tan importantes son las consideraciones de eficiencia como las de equidad, toda vez que se utilizan ingresos tributarios, y, por ende que se plantea el problema de la distribución de los privilegios y de los costos, problema este que sólo puede ser despejado a través del debate político.¹⁵

La posibilidad de que la democratización de la administración tenga un efecto directo sobre la eficiencia también es ahora admitida porque reduce las resistencias, porque permite que los resultados a alcanzar sean consensuados y porque se pasa de una organización jerárquica a

una interactiva (véase Brugué y Gallego, 2001: 50-51). Otros argumentos que se brindan en esta dirección se relacionan con que los problemas son cada vez más globales e interconectados, no existe la unanimidad teórica y hay que lograr la factibilidad tanto teórica como social (véase Subirats, 2001).

Todas estas razones, en principio, propenden a justificar la importancia de la democracia en la administración tratando de “demostrar que la participación y eficiencia no son conceptos contradictorios sino que, cada vez más, son conceptos complementarios”.¹⁶ En cualquier caso, recordemos que, entre otras, la teoría elitista de la democracia se asienta en la idea de esta contradicción. Incluso en el campo de la teoría radical de la democracia (por ejemplo, Habermas y Arendt), la racionalidad discursiva y comunicativa (de la que la participación es expresión) tiene un espacio de realización distinto y no compatible con el de la racionalidad instrumental. Para Arendt, esto se expresa en la dicotomía entre lo político y lo social, y para Habermas entre el mundo de vida y los sistemas. Por tanto, para producir una mayor argumentación sobre la importancia de la democratización en la administración parecería ser clave, por una parte, mostrar que la racionalidad discursiva y comunicativa puede ser integrada explícitamente en los cálculos utilitarios de costo-beneficio y que puede ayudar a mejorar la eficiencia. Por otra parte, es necesario evidenciar que la dispersión del poder también puede contribuir a la eficiencia. Ambas cuestiones comienzan a ser insinuadas, aunque fuera del campo de la administración (véase Dryzek, 1990), por lo que para darle contenido al desafío de la democratización de la administración pública es imprescindible tratar de moverse desde las formulaciones abstractas hacia la determinación de formas prácticas a través de las que puede lograrse esta complementación, así como es necesario saber reconocer sus límites.

Hay, por fin, un tercer mito que examinaremos a continuación.

c) La democracia en la administración pública exige de la participación ciudadana, pero no se agota en ella

Habitualmente el fomento de la participación ciudadana directa en los procesos de formación de decisiones públicas se ha interpretado como sinónimo de democratización de la administración pública. La noción de participación ciudadana incluso se ha hecho equivalente a la *representación social* en la administración pública. Sin embargo, la experiencia acumulada a lo largo de la última mitad del siglo XX, ha tornado claro que no toda forma de representación social enarbolada en favor de la democracia propende a reequilibrar el poder en el seno de la administración. Por otra parte, han surgido otros medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública.

En este último sentido, si bien es claro que la corriente ortodoxa de la NGP reduce la representación social a la expresión de preferencias individuales que, incluso, han levantado fuertes críticas a la concepción de ciudadanía que suscribe esta corriente, debe reconocerse que la NGP aporta otra perspectiva de la democracia en la administración al asumir que aquella se puede realizar favoreciendo la “salida” y no sólo la “voz” de la ciudadanía. Queda así insinuado que la *elección* de los servicios públicos puede convertirse en un medio de control social sobre la administración pública.

Múltiples experiencias de *coproducción pública*, sobre todo cuando involucra formas de organización social basadas en la solidaridad, sugieren que también puede constituirse en un medio para presionar en favor de resultados mejores y más equitativos por parte de la administración pública.

Sobre la base de estas consideraciones preliminares, queremos insinuar dos problemas. Primero: ninguno de estos medios por *sí solo* es capaz de construir plenamente a la ciudadanía como actor político. Por lo tanto, ellos requieren ser combinados y usados en las condiciones debidas. Segundo: la contribución que estos medios pueden hacer a la democracia de la administración pública no es automática. Para lograrla, cada mecanismo requiere pasar el test de la democracia; mostrar, a la vez, que puede contribuir a la eficiencia y contener sus propios mecanismos de regulación. En las tres secciones siguientes nos ocuparemos de proveer algunos argumentos para fundamentar estas aseveraciones.

4. Construyendo a la ciudadanía como actor político. Los alcances de la representación social, la elección y la coproducción como medios de influencia de la ciudadanía

La construcción de viabilidad a la democratización de la administración pública no sólo exige romper con los viejos mitos que ahora se renuevan en las corrientes gerencialistas y republicanas asociadas con la administración, sino que requiere dotar a la ciudadanía de auténticos medios de influencia sobre la administración pública, que además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia) aseguren un mejor control y más eficiencia de la administración. Aunque la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas es uno de los medios tradicionales, no siempre asegura estas tres condiciones de democracia, eficiencia y control que justifican la reforma política en la administración pública. Por su parte, tal como se ha comenzado a documentar (véase Hood *et al.*, 1996), la elección y la coproducción, que son las otras formas de control ciudadano que adquieren preeminencia en los últimos veinte años, no operan en ciertos casos y pueden ser incompatibles entre sí. Desarrollaremos a continuación los principales argumentos sobre los que se basan estas afirmaciones, tratando a la vez de enunciar las condiciones básicas que requiere satisfacer cada forma de control social para contribuir a la democratización de la administración pública. Luego, concluiremos con lo que parece ser insoslayable en este sentido.

FIGURA 1. Posibles medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública y sus condiciones (Primera aproximación)

Los medios de influencia ciudadana	Los test
Representación social	Eficiencia
Elección	Democracia
Coproducción	Control

a) La representación social

La institucionalización de la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas es de vieja data. En los Estados Unidos, por ejemplo, originalmente se regla en 1946 en la *Administrative Procedure Act* para tratar de contrarrestar la captación y el dominio de las agencias administrativas por grupos de intereses particulares, que se hace dominante en la era inmediata a la postguerra (Rosenbaum, 1978). También en la mayoría de los países de América Latina están instituidos formalmente diversos mecanismos desde hace por lo menos medio siglo (véase Cunill, 1991). En todo ese trayecto histórico, las críticas principales se han suscitado desde los defensores de la teoría elitista de la democracia, que han visto en la participación ciudadana una fuente de ineficiencia (básicamente por el tiempo y el dinero que consume), e incluso de debilitamiento de las autoridades gubernamentales. En contraste con este tipo de críticas que tiene el sesgo del rechazo a la idea de una ciudadanía activa, hoy se admite que la propia construcción de ciudadanía puede a veces ser limitada por la participación ciudadana en los asuntos públicos, no sólo porque eventualmente esta puede atentar contra su eficiencia sino porque puede profundizar las asimetrías en la representación social.

De hecho, no es automática la contribución de la representación social en la administración pública con la democratización de la misma. Como ha sido previamente insinuado, para asegurarse de la conexión habría que adoptar en cada situación los “test de la eficiencia y del control” de la administración pública, asumiendo que una no puede ser lesionada por el otro. Pero hay que ir incluso más allá, cerciorándose de que la balanza del poder se cargue hacia la ciudadanía. O sea, la representación social también tiene que pasar el “test de la democracia”. La premisa es que la participación ciudadana en la administración pública propende a reequilibrar el poder. Si esta premisa no es asegurada a través de los propios diseños de la participación, entonces no hay contribución posible a la democratización de la administración pública puesto que, en este caso, cualquier ganancia en su control será capitalizada por intereses particulares.

Ahora bien, para pasar el test de la democracia, los principios clave de la participación política democrática, que son la igualdad y el pluralismo político, también deben ser asegurados expresamente por la participación ciudadana directa. A tal efecto se debe tener en cuenta que las desigualdades socio-económicas se reproducen en el nivel político. La igualdad política expresada en el principio “un individuo, un voto” no puede ser asegurada cuando está en juego la expresión directa de la ciudadanía en los procesos de decisión. De allí que una vez abiertos los canales de participación ciudadana sean copados a menudo por intereses organizados y reproduzcan las pautas de exclusión social. En general, la participación pública no es balanceada y no es representativa (Leach y Wingfielf, 1999: 55) por esta razón. Pero también no lo es porque hay poco interés en ella, dados los costos de oportunidad, de fracaso y de información involucrados. Para hacer representativa la participación hay que tener en cuenta ambas cosas. La primera, haciendo discriminación positiva o usando el sorteo, por ejemplo, a los efectos de asegurar la representación social en sí misma. La segunda, ofreciendo incentivos a la participación que compensen sus costos.¹⁷

En todo caso, debe considerarse que hay arreglos institucionales de la participación que indirectamente pueden atentar contra la igualdad y el pluralismo político. Los arreglos orgáni-

cos, mucho más que los procedimentales, contienen ese riesgo en tanto se basan en un recurso en general escaso y a veces caro: la organización. Por la misma razón, las iniciativas de base personal pueden ser preferibles antes que las de base asociativa.

Además, hay que tener en cuenta que existen modelos de participación que no aspiran a la representación y que eso puede significar que ciertos intereses sociales tengan más posibilidades de expresión que otros. Esto no necesariamente es un problema; sí lo es en cambio que se busque legitimar un arreglo apelando a una representatividad que no es tal. La igualdad y el pluralismo no son sinónimos de representatividad, en el sentido estricto del término; apuntan sí a la idea de que nadie que se sienta afectado o quiera intervenir resulte excluido de los procesos de participación social; por lo tanto, que ellos puedan ser considerados como representativos del público en general que en cada caso es interpelado.

En suma, los principios de la igualdad y del pluralismo político se constituyen en criterios para el test de la democracia que habría que aplicar a la representación social. Otros dos criterios, la deliberación y la publicidad, también ayudan a hacer ese test, pero tienen además directas implicaciones sobre los test de la eficiencia y del control que cabe realizar sobre las posibles modalidades de representación social. Veamos, primero, la deliberación.

Por deliberación se entiende un proceso de discusión y de reflexión del que puede resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados (Stewart, 2001:78). Como ha sido destacado, el compromiso con la deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la elaboración de políticas públicas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo más que a través del ejercicio del poder (Barnes, 1999: 68). La deliberación, por ende, es un criterio de democracia que de no estar presente en la participación ciudadana da cuenta de un déficit de la democracia en ella misma, sobre todo cuando la representación social se manifiesta como expresión y defensa directa de intereses sociales.

Hay que tener en cuenta también que la deliberación es un criterio de eficiencia en tanto puede propiciar la mutua comprensión y el acuerdo; por ende, la confianza que provee el marco institucional para la cooperación voluntaria (véase Ranson y Stewart, 1998). Por demás, hay fuertes evidencias (Dryzek, 1990) acerca de que la creciente complejidad de los problemas sociales y la diversificación de los actores que concurren en su solución sólo pueden ser enfrentados eficientemente a través de la racionalidad comunicativa.

Ahora bien, para asegurar que la deliberación sea posible se deben satisfacer las condiciones de la competencia comunicativa. La discusión cara a cara mejora la eficacia de la deliberación, aunque hay quienes no creen que sea una condición básica (Weeks, 2000). En cambio, la existencia de la discrecionalidad para rectificar posiciones cuando se es persuadido constituye una condición *sine qua non*. El acceso a la información relevante para formarse una opinión informada también es una condición de la competencia comunicativa.

Por su parte, la accesibilidad y la inclusividad del proceso de deliberación son medidas importantes para pasar el test de la democracia.¹⁸ En definitiva, la deliberación implica que

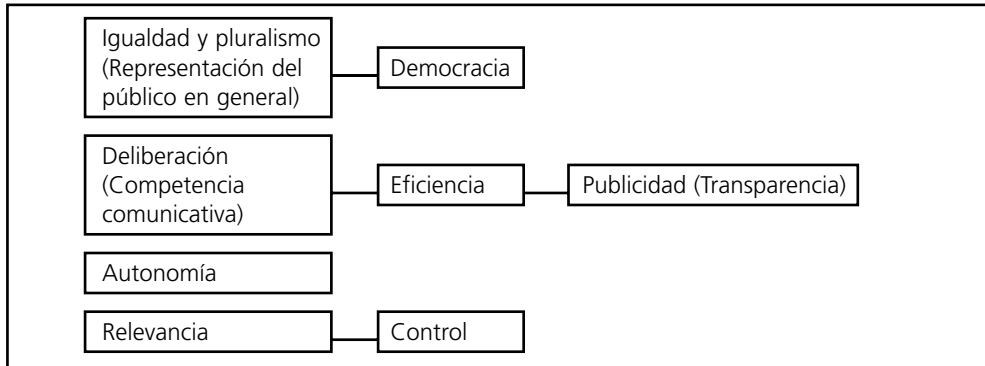
los individuos han dado debida consideración a sus posiciones y que esta consideración es en sí misma el resultado de un diálogo entre los potencialmente afectados por una decisión (Warren, 1999: 1). En este sentido, Stewart (2001) distingue dos tipos: la “deliberación entre implicados”, en la que los ciudadanos son elegidos en tanto tales; y la “deliberación ciudadana” en la que los participantes actúan como representantes del conjunto de ciudadanos ofreciendo una opinión informada y reflexiva de la voluntad ciudadana,¹⁹ por lo que su preparación puede ser muy costosa. El test de la democracia debería ser satisfecho en cualquiera de estos casos.

Por fin, es necesario considerar que la capacidad de generar una orientación a la racionalidad comunicativa no caracteriza a cualquier tipo de mecanismo de participación ciudadana. Los mecanismos tradicionales, tales como las audiencias públicas, en general no pretenden lograr la interacción y el debate, aunque bien podrían hacerlo. Otros, como los métodos diseñados para obtener la opinión de los ciudadanos individuales en tanto clientes (por ejemplo, los esquemas de quejas y sugerencias, o las encuestas de satisfacción) o que han sido diseñados para consultar a los ciudadanos sobre temas particulares (por ejemplo, portales interactivos, paneles de ciudadanos, grupos focales y referenda), directamente excluyen la interacción y el debate (véase Leach y Wingfield, 1999, y Lunde, 1996).

Por otra parte, existen mecanismos de participación ciudadana que eventualmente pueden pasar los test de la democracia y la eficiencia pero que son polémicos en cuanto a su capacidad de control de la administración pública. Es el caso de la representación de los usuarios en los consejos de administración de servicios públicos, que se han utilizado sobre todo para servicios municipales (instituidos en Colombia), y los consejos deliberativos y paritarios creados para debatir políticas sociales en el nivel local (Brasil).

En ese tipo de arreglos institucionales no queda claramente satisfecha la condición de la autonomía, indispensable para desarrollar una relación regulativa de la administración que permita a la participación ciudadana ejercitar una función de crítica y control sobre la administración pública. De hecho, el último test que requiere satisfacer la representación social es su contribución directa al control de la administración pública. Para el despliegue de esta función se requiere que la representación social no sea corresponsable de los actos administrativos (autonomía) y que se ejercite sobre ámbitos donde se adoptan decisiones trascendentes para la vida social (relevancia). Es común lo contrario, o sea mecanismos de representación en espacios vaciados de capacidad de decisión o donde sólo se resuelven cuestiones marginales. Además de atender estos aspectos, es necesario que el control tenga “consecuencias”. Habida cuenta de que la naturaleza de la relación (privado-público) impide que las consecuencias sean directamente jurídicas, al menos cabe esperar que ellas existan y que puedan ser activadas por las instancias respectivas. Pero también pueden suscitarse consecuencias de tipo simbólico. En este sentido, la publicidad es un criterio útil para hacer el test de control.

Si la participación ciudadana, en sí misma, satisface la condición de someter al escrutinio público las deliberaciones, expone a la opinión pública no sólo los procesos de decisión de los funcionarios públicos, sino sus propios procesos de decisión. Así, la democratización de la administración pública -en lugar de su mayor corporativización- tiene mayores probabilidades de realización.

FIGURA 2. Representación social. Sus test y sus criterios

Recordemos, en todo caso, que aun satisfaciendo todas las condiciones mencionadas, la representación social es un medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública que no se aplica igual en cualquier circunstancia. Hay situaciones donde el rol representativo no es practicable dada la vulnerabilidad o la fragilidad de la ciudadanía concernida como, por ejemplo, el de la gente muy anciana (véase Barnes y Walker, 1996). Por otra parte, Hood *et al.* (1996: 49) llaman la atención sobre el hecho de que el alcance de la representación es más limitado en servicios que entregan pasaportes o licencias de conducir que en escuelas o aun en prisiones y que, en general, es un medio de influencia idóneo cuando la ciudadanía puede beneficiarse de un enfoque más político del control. Hay que tener en cuenta, además, que no es el único medio de influencia. Adoptando la perspectiva sugerida, analizaremos brevemente a continuación otros posibles medios.

b) La elección entre servicios públicos

Durante toda la década de 1980, en varios países la competencia entre entes públicos fue adoptada como un diseño alternativo a la privatización para posibilitar una más eficiente asignación de recursos y para responder flexiblemente a las necesidades de los usuarios, pero preservando, al mismo tiempo, las ventajas de la provisión pública de los servicios.²⁰

El principio de la competencia es, en general, un medio de promover la eficiencia de las organizaciones. La creación de un mercado dentro de un sistema de educación pública, por ejemplo, puede ser lograda a través del establecimiento de mecanismos que permitan elegir la escuela, otorgando financiamiento público para que se creen ofertas alternativas de educación. Cualquiera sea el mecanismo, desde la perspectiva de las entidades, su tarea principal es proveer la clase de servicio que atraiga la mayor demanda y que tenga los menores costos de producción.

A la vez, la contracara de la competencia, la elección, es un medio de control directo de la ciudadanía sobre la administración. Parte del programa reformador de los servicios públicos en los últimos años asume que la democracia reside en el fortalecimiento de la libertad de elección de cada individuo. Bajo este marco, fortalecer la democracia significa incrementar la opor-

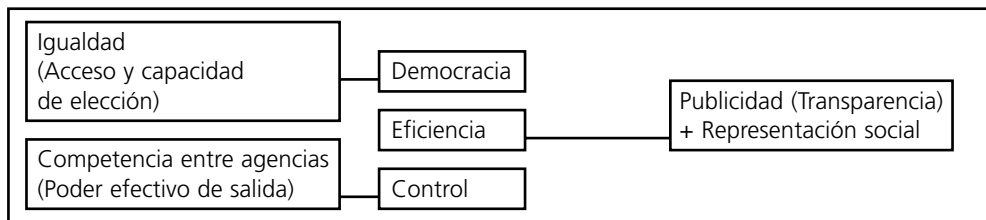
tunidad de escoger entre distintas opciones de servicios producidos por instituciones públicas en competencia y cobrar por su uso, para facilitar la expresión de las preferencias ciudadanas. Pero el hecho de que las señales así dadas a la administración pública expresan apenas la capacidad de control de quienes disponen de capacidad de pago, hace que no cualquier esquema que promueva la elección pueda pasar por el test de la democracia. Esto, entre otras razones, ha conducido a favorecer esquemas tipo *vouchers* u otros fondos discrecionales, donde se trata de hacer que puedan actuar como clientes quienes no tienen capacidad propia para pagar por los servicios. En el caso de la educación se suele dar un “vale” a los padres que es equivalente al gasto anual por hijo en una escuela pública y que puede ser utilizado en cualquier escuela. Por esta vía, incentivos de naturaleza económica son ofrecidos a las agencias gubernamentales para hacerlas más sensibles a las necesidades de los ciudadanos.

La ciudadanía, en todo caso, es vista en cualquiera de estas modalidades como un canal apolítico de influencia democrática, en una relación de compra venta con los servicios.²¹ Es reconocido que la ciudadanía puede utilizar la elección para ejercer también una influencia política sobre la administración pública. Sorensen (2000: 36) asume que la libertad de elección puede llegar a ser una forma política de participación e influencia si se institucionaliza de una manera en que las elecciones lleguen a ser visibles y contestables por otros actores. El test del control debería poder considerar estos principios.

La combinación de la representación social en los procesos de decisión con la libertad de elección puede, en este sentido, ser útil para potenciar los efectos políticos de esta última. Se ha ilustrado esta posibilidad con el caso de Dinamarca, donde desde 1986 se permite a los padres escoger entre escuelas públicas, cuando hay espacio en ellas (Sorensen, 1997: 566). Complementariamente, desde 1990, las escuelas primarias son gobernadas por un consejo (*school board*) la mayoría de cuyos miembros son elegidos por los padres de los alumnos y que decide sobre todas las materias, bajo los límites financieros y sustanciales impuestos por el gobierno nacional y local.

En este caso, la “voz” de la elección parecería ser amplificada con la “voz” de los representantes sociales en los consejos de dirección. A su vez, es posible que la voz de los padres en las instancias de dirección pueda ser tomada más en serio si los padres pueden sancionar a la escuela no eligiéndola en el futuro. Atendiendo a que, en realidad, la que resulta así directamente potenciada es la representación social,²² para fortalecer también el proceso de la elección misma este debería ser visible para la sociedad. Así, la publicidad de la elección se puede convertir en un recurso directo de control, además de un vehículo para aumentar la eficiencia y la democracia de los arreglos institucionales.

FIGURA 3. Elección. Sus test y sus criterios



Es preciso considerar, sin embargo, que crear competencia o cuasi mercados entre proveedores públicos -o privados- es un proceso caro. Por ejemplo, para poner en práctica la elección de las escuelas, incluso hay que ocuparse del acceso físico, cuestión crítica en el medio rural por los costos de transporte implicados. De hecho, se ha observado (McGinn, 1998) que Nueva Zelanda encontró necesario aumentar los espacios escolares en un 20% y expandir el transporte escolar. Pero aun hechas estas provisiones, la elección ni siquiera resuelve el problema para todo tipo de servicios. Tampoco es cierto que si hay una “elección” entre productos, los usuarios automáticamente tienen el “poder de la salida” de un servicio determinado. Por ejemplo, como lo muestran Barnes y Walker (1996), los servicios sociales dirigidos a personas muy frágiles y vulnerables disponen, en los hechos, de poder monopólico ya que ese tipo de personas realmente carece de alternativas. Hay casos, como esos, en que la ciudadanía no puede tener un rol crítico y activo de control de los servicios públicos.

c) La coproducción pública

La coproducción, expresada fundamentalmente como contratación externa, es ampliamente favorecida en la actualidad para promover la eficiencia, sobre todo en términos de ahorro de recursos de la administración pública. Pero hay distintos tipos de arreglos institucionales donde la provisión es pública y la producción es privada. Dependiendo de cuáles son esos arreglos y, particularmente, con quiénes se hacen, la coproducción puede también constituirse en un medio de control directo y activo de la sociedad sobre la administración pública.

En este sentido, se ha afirmado que cuando se considera una contratación externa, la decisión más importante es respecto de si el contrato debe ser hecho con una firma privada multinacional, una asociación voluntaria o un grupo de ciudadanos autogobernados, en tanto es probable que esas distintas formas organizacionales adherirán a distintos valores y representarán distintas rutas a la democracia (Beck, 1999: 582). La coproducción como medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública particularmente se aplica a los casos de contratación con entes privados guiados por la lógica de la solidaridad; o sea, se restringe a la coproducción pública entre entes estatales y no estatales, excluyendo la coproducción con entes guiados por la lógica mercantil.

Hay que considerar, sin embargo, que existen distintas modalidades de coproducción pública. Pasar cada modalidad por los tres test sugeridos -de control, de eficiencia y de democracia- sería útil para determinar la medida en que cada una de ellas puede efectivamente contribuir a la democratización de la administración pública.

Las estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base para la provisión de servicios públicos constituyen probablemente la máxima expresión de influencia ciudadana sobre la administración pública, a la vez que son el modelo por excelencia del gobierno societal. Este tipo de instituciones que “empodera” a los ciudadanos para ejercer un control sobre sí mismos, más que sobre otros, está en las antípodas del modelo burocrático, que crea pasividad política y dependencia. Una asociación voluntaria o un grupo de ciudadanos autogobernados satisfacen necesidades públicas sobre la base de la solidaridad y se autorregula. Por lo tanto, en este caso los arreglos son autosustentados y autogobernados, superando así, al

menos, el test de la democracia y el test del control. Las experiencias de participación en el gobierno local que se han extendido por Europa incluyen la autoorganización para ciertos equipamientos y servicios (instalaciones deportivas, centros juveniles, servicios de guardería, centros para mayores, ayuda contra el SIDA, centros socioculturales, etc.) y la organización autogestionada de proyectos locales (programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos, entre otros Colino, 2002: 3). En América Latina abunda este tipo de experiencias pero, sobre todo, existen arreglos autogestionarios asociados con la lucha por la sobrevivencia donde el Estado prácticamente no brinda ningún tipo de apoyo, cuestión la mayoría de las veces requerida para pasar el test de la eficiencia.

En el caso de la coproducción con ONG es preciso considerar que el propio universo de las ONG no es homogéneo. Respecto de aquellas que se dedican a la producción de bienes y servicios públicos, existen desde las que realmente son empresas mercantiles disfrazadas hasta aquellas que hacen de la construcción de ciudadanía y del fortalecimiento de la organización social propósitos directos de su acción. Por tanto, así como no cualquier forma de representación social o de elección constituyen auténticas formas de influencia ciudadana sobre la administración pública, tampoco cualquier forma de coproducción que implique una sociedad de trabajo con ONG necesariamente se traduce en el fortalecimiento de la ciudadanía.

La ventaja comparativa, respecto de los entes mercantiles, que tienen las ONG que se dedican a la provisión de servicios públicos es que, si se trata efectivamente de asociaciones voluntarias de carácter público, también contribuyen (directa e indirectamente) al fortalecimiento de la organización y responsabilización sociales por medio de prácticas orientadas a la creación de capacidades, a la autoevaluación o a la articulación de demandas, entre otros, de los sectores más vulnerables, al asumir como propios los intereses de otros. Por tanto, la solidaridad, como principio organizativo, es un criterio clave para que las ONG puedan pasar el test de la democracia e incluso el test de la eficiencia en el sentido más lato del término.

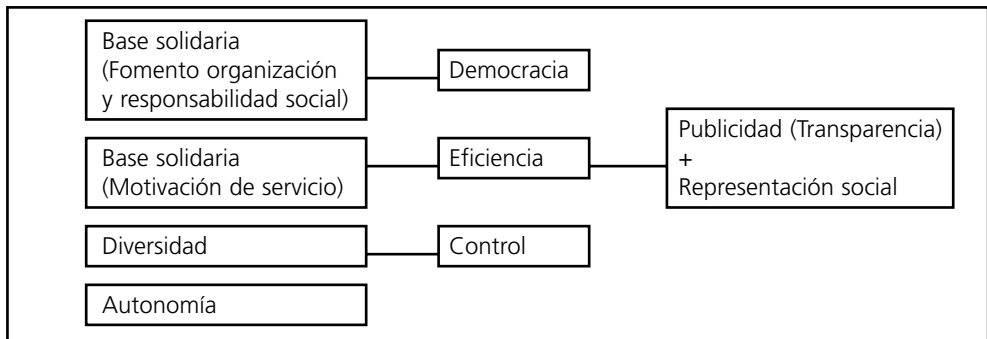
En este último sentido, cabe tener en cuenta que al desplegar la motivación de servicio por sobre la del dinero o la del poder, las ONG no sólo carecen de estímulos concretos para falsear la información sobre la calidad de los servicios,²³ sino que pueden basar la administración de las organizaciones en la “dedicación humana” (véase Bresser Pereira y Cunill, 1998: 41). La motivación de servicio, bajo esta perspectiva, es un criterio de eficiencia; se traduce en aportes a la calidad, sobre todo de la provisión de servicios sociales. La diversidad que las ONG pueden agregar en la administración pública, en términos de ajustar las prestaciones a las características, gustos, creencias y necesidades de destinatarios específicos, también es un criterio de eficiencia. Este aspecto es de singular importancia dado el valor que en los últimos años ha adquirido el respeto a la diversidad social y, concomitantemente, la ampliación de los espacios de la autonomía social y de la libertad personal.

Bajo esta perspectiva, que supone vislumbrar la coproducción como un medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración, parte de las críticas de la contratación con ONG podría difuminarse.²⁴ Para ello hay que considerar que no siendo necesariamente cierto que las agencias gubernamentales por sí solas estén imposibilitadas de hacer los mismos aportes de eficiencia o de calidad en los servicios públicos que las ONG, la real especificidad de la coproducción con ONG radica en sus aportes a la organización y la responsabilización sociales ya

referidos. En todo caso, los test de la eficiencia y de la democracia deberían ser satisfechos independientemente, según si están o no presentes criterios como los mencionados.

Por otra parte, para que la coproducción pase el “test del control”, un criterio clave de nuevo es la autonomía de la organización social respecto del Estado, no obstante que disponga de financiamiento público. También la existencia de organismos colegiados de dirección puede convertirse en una garantía de su propio control. Pero hay que convenir en que las evidencias tienden a sugerir que el control democrático y, en especial, la representación social en las decisiones que afectan el uso de fondos tampoco suele ser la norma en la administración pública no estatal (véase Bresser Pereira y Cunill, 1998: 38), por lo que se requieren modalidades de control social que también se ejerzan sobre las organizaciones públicas no estatales, dentro de las cuales la publicidad, o sea, la obligación de ser transparentes debe tener un lugar privilegiado.

FIGURA 4. Coproducción. Sus test y sus criterios



Por fin, no es posible obviar el hecho de que hay situaciones en que la coproducción no es posible y donde es requerida sólo la intervención del Estado. En el caso del Brasil se entendió que había dos ámbitos de este tipo: el del “núcleo estratégico del Estado”, donde son definidas las leyes y las políticas públicas, y un segundo, el de “las actividades exclusivas”, donde el poder del Estado de legislar e imponer tributos es ejercido. De hecho, como lo recuerda Mintzberg (1999), en el sector público hay un amplio abanico de roles para los gobiernos, en algunos de los cuales está implicado el uso de la autoridad y, por tanto, donde resulta más interpelado el “súbdito” que el ciudadano. En esos casos, así como cuando está involucrado un posible conflicto de interés, debe considerarse con sumo cuidado su transferencia al sector privado, aun tratándose de organismos sin propietarios (como las ONG) o de propiedad compartida (como las cooperativas).

5. Otras condiciones para la configuración política de la ciudadanía. La transparencia y sus justificaciones

Ciertamente no hay posibilidades de propender a una significativa democratización de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente. Pero además, no hay democra-

tización si en el intento resulta lesionada la capacidad de producir bienes y servicios de calidad para todos. Hemos intentado enunciar algunos de los criterios básicos que requieren satisfacer los distintos medios de influencia de que dispone la ciudadanía sobre la administración para asegurar que en sí mismos pueden pasar los test de la democracia, la eficiencia y el control.

Hasta acá hemos recorrido una parte del camino tendiente a la configuración política de la ciudadanía. Una conclusión básica que puede derivarse es que no cualquier modalidad de representación ciudadana en los servicios ni tampoco de elección o de coproducción pasa los tres test. Ahora bien, para poder avanzar más en el camino hay que hacer primero un alto reconociendo que no siempre la ciudadanía (directamente) puede actuar en forma crítica y activa, así como que no toda la administración pública puede ser objeto de la influencia ciudadana directa. Nos dedicaremos a continuación a exponer tales límites, asumiendo que de ser transgredidos pueden poner en riesgo el objetivo central, que es el de una administración pública que ayude a la construcción de la ciudadanía.

a) Límites a la actuación ciudadana directa

Hemos mostrado que ciertos diseños institucionales de la representación social no la aseguran plenamente por lo que se requiere dedicar más atención a este problema, por ejemplo apelando a diseños más procedimentales que orgánicos a los efectos de asegurar, entre otros, el pluralismo en la representación social.

Otro problema atañe a la identificación misma de los sujetos sociales que son interpelados por las distintas modalidades de participación social. Guy Peters (1998) llama la atención sobre tres situaciones al respecto: i) la mayoría de los servicios y programas públicos no tienen clientes voluntarios; de hecho, hay una parte importante de la administración pública que atañe a obligaciones (pago de impuestos y cumplimiento de regulaciones, por ejemplo) o al despliegue de la función represiva del Estado (cárceles, por ejemplo); ii) existen servicios en los que el real cliente del gobierno puede ser diferente de aquel con el que la organización entra en contacto (por ejemplo, en el caso de la policía el “cliente” principal es el público general que busca protección); y iii) en muchos casos hay públicos alternativos.²⁵

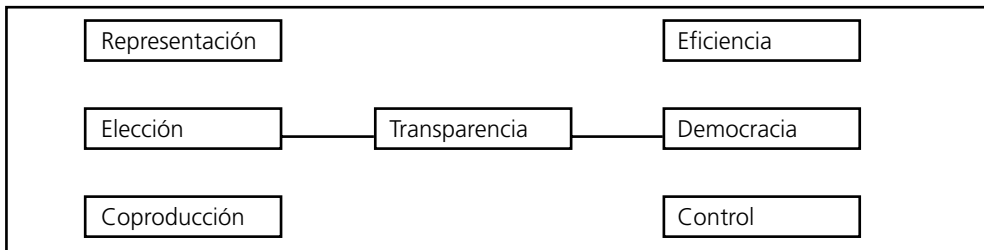
En todos esos casos la pregunta acerca de “quién” representa a los ciudadanos es difícil de responder. A esto se suma el problema de hasta dónde pueden ser lesionados valores públicos fundamentales como la equidad si priman perspectivas particulares más que generales en la conducción de los servicios públicos. Teniendo en cuenta esto hay quienes favorecen la representación territorial también en la participación ciudadana. Los Concejos Municipales de Usuarios constituyen un modelo que institucionaliza un híbrido entre el rol del usuario de una política con el rol de ciudadano, vinculando los canales territoriales con los funcionales²⁶. Pero la posibilidad de desarrollar la participación ciudadana alrededor de un foco geográfico más que de servicio, o incluso, de usar el sorteo, no resuelve todo el problema. Hay, de hecho, sectores de la ciudadanía que son inalcanzables. Como ya apreciábamos, la representación y menos la elección o la coproducción sirven para aquellos que no pueden ejercitar sus voces aunque se les abran oportunidades para ello. Los sectores más pobres, carentes de los recursos de organización y de información, y no sólo los que efectivamente carecen de voz, forman parte de este sector.

Por fin, es necesario considerar que hay segmentos de la propia administración pública que, por la naturaleza de sus actividades, no pueden ser objeto de la influencia ciudadana directa. Los casos de los entes que ejercitan funciones de control y regulación son polémicos²⁷ pero, en alguna medida, también hay que considerar los casos de los órganos que están dedicados a hacer cumplir obligaciones y los que se encargan de la formulación de políticas, en todos los que, al menos, la elección y la coproducción como medios de influencia quedan descartadas. En este tipo de situaciones, ¿cómo puede democratizarse la administración pública? Nos dedicaremos a este asunto en los siguientes puntos.

El postulado es que hay casos en que la transparencia constituye el principal medio de que dispone la ciudadanía para ejercer un control directo sobre la administración. Es más, aun cuando puedan estar disponibles los otros medios e influencia, como ya se ha insinuado *ut supra*, la transparencia es una condición para potenciar la contribución de cada uno a la democracia y a la eficiencia y perfeccionarlos como medios de control.

Hace tiempo está claro que el desarrollo de estrategias de información y, en general, la publicidad de la gestión pública constituyen requisitos indispensables para el ejercicio del control social sobre la administración. Lo que actualmente además sabemos es que la transparencia en sí misma es una garantía de la democracia en el propio control social, así como que también puede contribuir de manera directa al logro de una mayor eficiencia en la gestión pública. Justificaremos mejor estas afirmaciones acudiendo tanto a casos prácticos como a estudios al respecto, y trataremos de ampliar así lo que fue antes insinuado cuando se analizaron los otros medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública.

FIGURA 5. Los medios de influencia potenciados



b) La transparencia en la administración pública como agente de la democracia

Los servicios públicos no pueden ser controlados exclusivamente por sus clientes, no sólo porque el beneficiario de un particular servicio es apenas uno de los tipos de ciudadanos implicados,²⁸ sino porque la ciudadanía controla los servicios públicos básicamente a través de sus representantes elegidos y de sus mandantes. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, las decisiones acerca de qué producir -la “expresión de las preferencias”- en el ámbito del sector público constituyen una elección colectiva de la ciudadanía, producto de un proceso político. Ahora bien, desde el punto de vista de cualquier agencia gubernamental,

la elección colectiva es un proceso mediado porque es articulado a través de los canales de un gobierno representativo. “La agencia recibe su mandato de un gobierno elegido, no directamente de la ciudadanía” (Alford, 2002: 339).

Por tanto, la transparencia de los procesos a través de los cuales se adoptan esas decisiones es un medio para la protección de los intereses de la ciudadanía. En palabras de Stiglitz (1999: 145): “El único argumento que podría tener alguna validez [para mantener en secreto la toma de decisiones] es que, a veces, ocultar información puede proporcionar una ventaja táctica en el juego de la negociación política. Pero [...] en general, proceder en secreto no se justifica ni por la seguridad nacional ni como requisito previo al debate racional y reflexivo ni siquiera por una necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia, sino que sirve más bien como un manto detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público”. En suma, la transparencia puede ayudar a incluir los principios de la igualdad y el pluralismo político en la representación que se ejerce a través de las instituciones políticas, y así mejorar la calidad democrática de sus decisiones.

Si se considera que, según lo reconoce la propia OCDE (1995: 51), las actuales reformas en la gestión pública tienen el potencial de otorgar una mayor y no menor influencia a los grupos de interés, la transparencia, incluso de los propios procesos de participación ciudadana, de hecho constituye un medio para impedir la captura de la administración pública por intereses particulares.

La transparencia también, como es obvio, facilita la rendición de cuentas. Se ha sostenido que “una buena información y un análisis apropiado no aseguran una buena toma de decisiones. En los sistemas democráticos, las decisiones pobres desde el punto de vista técnico son posibles y permitidas, y ningún juicio técnico podría prevalecer sobre las decisiones de los funcionarios democráticamente elegidos”; sin embargo, en los sistemas democráticos aun los juicios técnicamente erróneos deberían ser juicios sustentados, en tanto tomados como decisiones políticas por dirigentes políticamente responsables, decisiones cuyas consecuencias requieren ser conocidas y comunicadas (Dorotinsky y Matsuda, 2002: 22-23). La transparencia puede facilitar la justificación de las decisiones e incluso revelar las fallas en las decisiones. Llevada a los procesos de formación de las decisiones puede permitir que sean sometidas al escrutinio público las reales razones que las promueven, facilitando el debate público en torno de ellas.

c) La transparencia como agente de la eficiencia

El secreto no sólo oculta las deficiencias del gobierno, también puede agravarlas. Stiglitz (1999) menciona tres razones al respecto: porque dificulta que se establezcan compromisos creíbles, agudiza la competencia destructiva y vuelve escasa la información. En este último aspecto considera que “si hubiese menos secreto no sólo aumentaría el flujo de información, sino que también se reducirían las actividades que generan y buscan renta y que conducen a un flujo de información distorsionada” (p. 146).²⁹ En definitiva, si la información es escasa se convierte en un bien valioso, y se crean mercados y surgen personas con motivos para mantener la escasez artificialmente creada. Esta es una razón más por la que la transparencia requiere ser expresamente promovida. Si ella no existe, aumenta tanto la percepción como la realidad de que la información es asimétrica.

La transparencia constituye además un incentivo que puede usarse expresamente para aumentar la eficiencia. Al respecto, dos casos pueden ser distinguidos. Un primer caso es el de los entes normativos, formuladores de políticas, que necesariamente deben actuar como monopolios. Allí, la transparencia tiene el potencial de actuar como el equivalente político de la eficiencia generada por medio de la competencia entre diversas agencias, al facilitar la competencia entre ideas, argumentos y políticas (Florini, 2000: 180). La publicación de los costos de políticas públicas en competencia ha sido una medida adoptada, por ejemplo en Australia, con el propósito de fomentar la transparencia en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Las audiencias públicas y la exposición pública de los anteproyectos de leyes, que también pueden contribuir a disminuir la información asimétrica, existen en la mayoría de los países desarrollados y comienzan a instituirse en América Latina.³⁰ Tales son oportunidades de escrutinio público que hacen posible la competencia de ideas y que contribuyen a la eficiencia por esa vía.

Un segundo caso lo proveen aquellas situaciones donde la transparencia se convierte en un incentivo para promover una mayor eficiencia al fomentar la competencia por aprobación social de parte de los propios servicios públicos. Los premios a la calidad y la exposición pública de los resultados de la gestión pueden servir en este último sentido. Un buen ejemplo al respecto lo proporciona Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) implantado desde 1996. A través de este caso se ilustra que cuando no existe una estrategia de incentivos materiales que estimule una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos puede constituirse en un incentivo simbólico para motivar el uso de las evaluaciones en la mejoría de la gestión. De hecho, el reconocimiento público de los niveles de desempeño institucional y sectorial constituye el principal mecanismo con que cuenta el SINE para comprometer y estimular a los directivos con el cumplimiento de las metas incluidas en los CDR³¹ en la medida en que la decisión de divulgar los resultados ha introducido competencia en el proceso de evaluación de la gestión pública, en el sentido de que los directivos de las entidades mejor calificadas en un año se ven estimulados a mejorar con el fin de no descender, mientras que los de las entidades públicas mal calificadas se ven estimulados a mejorar para abandonar las últimas posiciones (Mora, 2003).

La transparencia puede pues convertirse en un incentivo a la mejora del desempeño, vía la presión social. Si se considera además lo que sugieren estudios recientes en términos de que los dirigentes públicos asignan un alto valor a la reputación (Wood y Waterman, 1994), la publicidad sobre los resultados obtenidos por su organización puede constituirse en un sistema eficaz de incentivos para los dirigentes. Más aun si se tiene en cuenta que los gestores públicos informan temer más a las reacciones políticas y a los cuestionamientos sociales sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios (Motta, 2003: 49).

Por otra parte, cuando la cooperación de los usuarios de una organización depende de la justicia percibida, la transparencia de los procesos de elaboración de las decisiones es un factor de la eficiencia. Esto es clave, por ejemplo, en aquellas organizaciones que están dedicadas a hacer cumplir obligaciones a la ciudadanía (Alford, 2002).

Finalmente, debe considerarse la conexión indirecta de la transparencia con la eficiencia por medio de la contribución que aquélla puede hacer a la lucha contra la corrupción. Es bastan-

te conocida esta relación, que ha inducido la administración electrónica de la mayoría de los sistemas de compras y licitaciones, y la publicación por Internet de los presupuestos y gastos de personal. Existen, de hecho, índices de “calidad de la burocracia” que relacionan estos distintos elementos intentando mostrar una relación entre transparencia y corrupción, tal como se aprecia en la tabla siguiente:

TABLA 1. La calidad de la burocracia

Países	Rendición de cuentas*	Control sobre funcionarios públicos *	Calificación IPC** en 2001	Lugar IPC
Argentina	2.5	2.0	3.5	57
Brasil	2.4	3.3	4.0	46
Chile	3.9	3.7	7.5	18
México	2.4	1.7	3.7	51
Perú	1.9	2.6	4.1	44
Estados Unidos	...	...	7.6	16
Inglaterra	...	...	8.3	13
España	...	...	7.0	22
Francia	...	...	6.7	23

* Escala de 1 a 10 donde 1 es el valor para un país no transparente, mientras 10 representa la máxima transparencia. “Rendición de Cuentas” significa el grado de transparencia y de acceso a los gastos públicos. El “Control sobre funcionarios públicos” revela el acceso a la información sobre sus remuneraciones así como la existencia de castigos aplicados a ellos en caso de corrupción.

** Índice de Percepción de la Corrupción (ipc), 91 países.

Fuente: tomado directamente de Gaetani y Heredia (2002). La tabla está construida a partir de los datos de Transparencia Internacional, índice de Percepción de la Corrupción, página electrónica; y CIDE, Transparencia Presupuestaria en América Latina (mimeo).

d) La transparencia como agente de cambio y sostén de políticas

La transparencia también puede contribuir a lograr uno de los puntos más críticos de la reforma de la administración pública, cual es el cambio de los patrones de administración, en particular, del personal público. Dos casos de gestión y difusión de la información sobre la situación del empleo público ilustran sobre la conexión entre la transparencia y las estrategias dedicadas a impulsar o inhibir la reforma del servicio civil.

Un caso lo provee el Brasil. Cuando Luiz Carlos Bresser-Pereira, a partir de 1995, acomete el proyecto de transformación de la administración pública impulsa una profunda reforma para lograr una más moderna, eficiente y profesional burocracia. Sin embargo, en tanto suponía una moderación de la inamovilidad de los funcionarios y la eliminación del régimen jurídico único, entre otros aspectos, esta reforma afectaba poderosos intereses y privilegios entronizados no sólo en el Poder Ejecutivo sino en el resto de los poderes, lo que implicó que al campo de resistencia de parte del personal de la administración pública se unieran otros dos actores políticos: las burocracias de las legislaturas y del Poder Judicial. La economía política de la reforma era pues extremadamente compleja, con el agravante de que en el Brasil el sistema políti-

co tiene más puntos de veto que en otros países de América Latina. Además, la aprobación de la reforma requería una enmienda constitucional.

La estrategia para superar los distintos obstáculos fue bastante diversificada.³²

No admite dudas, sin embargo, la importancia que en ella tuvo la movilización de la opinión pública y, en particular, de los medios de comunicación, como apoyos a la reforma (véase Gaetani y Heredia, 2002). Lo cierto es que a partir de 1995 se hace un esfuerzo sistemático por recolectar y difundir información sobre el servicio civil. La publicación vía Internet de estadísticas de personal se convirtió a partir de entonces en la norma. Los esfuerzos que se hicieron por hacer pública la información sobre el servicio civil fueron, a su vez, claves para convertir la propuesta en un tema público.³³ En tal sentido, se ha sugerido (Gaetani y Heredia, 2002: 14) que Bresser-Pereira decidió recolectar y publicar la información sobre el personal público porque sabía que la mejor manera de ganar apoyo para su propuesta era usar la información para hacer evidente la “necesidad de hacer algo” y crear un sentido de urgencia acerca del cambio.

Completamente contrastante con este caso es el de México, al menos hasta antes del gobierno de Ernesto Zedillo,³⁴ donde había una directa correlación entre la carencia de información veraz sobre la situación del empleo público y un conjunto de sistemas de reclutamiento, capacitación, evaluación, remuneración y estabilidad que dependían de la discrecionalidad de los funcionarios de más alto nivel, que sistemáticamente se resistieron a su reforma (véase Arellano, 2003). Allí queda claro que cuando no se quiere cambiar algo, se saca del foco de atención de la opinión pública. Por el contrario, cuando hay una voluntad de transformación pero existen muchos obstáculos, sean actores sociales u otras instituciones opuestas por la naturaleza política del objeto a cambiar, la transparencia puede poner en movimiento el peso (real o potencial) de la opinión pública, determinante como motor de las transformaciones. El caso de la reforma del servicio civil es, en este sentido, emblemático. Acá la transparencia puede actuar como “agente de cambio” al posibilitar -o prometer- la movilización de la opinión pública, o sea, el control indirecto por la ciudadanía sobre la administración pública.

Convertida, por su parte, en un propósito de un programa o sistema administrativo, la transparencia puede ser garantía de su continuidad al construirle legitimidad social. Un gobierno, de hecho, difícilmente está dispuesto a asumir el costo político de suprimir un programa cuyo objetivo sea aumentar -en cualquier ámbito- la transparencia de la administración pública.³⁵

6. Revirtiendo los medios de influencia ciudadana. Una visión multifacética de la transparencia y un buen sistema de regulación

“La auténtica transparencia no se limita a ofrecer acceso a ciertas colecciones de datos diseñadas y sesgadas ‘desde adentro’, sino que surge de la posibilidad -de todo ciudadano- de obtener e interpretar información completa, relevante, oportuna, pertinente y confiable acerca de la gestión, del manejo de los recursos y de la conducta de los servidores públicos” (Tesoro, 2001: 6). Repasaremos a continuación algunos de los medios que pueden ayudar a tal efecto. Ellos requieren ser combinados y, sobre todo, activados multifacéticamente por la ciudadanía

o sus agentes sociales, de manera tal que la publicidad forme parte tanto de los procesos de formación de las decisiones, como de los resultados de la gestión pública.

Aunque iniciadas bajo políticas conservadoras de reforma administrativa en el Reino Unido, uno de los instrumentos de la transparencia son las *Cartas de Servicios*, ya que son documentos públicos por los cuales los servicios públicos informan sobre los compromisos de calidad y normas de acceso en relación con ellos. Sin embargo, su capacidad de convertirse en medios de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública depende de que exista una instancia reguladora que actúe como vigilante de los intereses ciudadanos³⁶ y de que se asegure la debida publicidad de estas iniciativas. Respecto de lo primero, en España, por ejemplo, los subsecretarios de cada ministerio aprueban la Carta de cada servicio adscrito y sus actualizaciones posteriores, según lo estipula un decreto que regula las Cartas de Servicios (Real Decreto N° 1259, 1999). Esta norma también establece que el Ministerio de las Administraciones Públicas debe estimular la elaboración de las Cartas y colaborar con los entes en su redacción y en el establecimiento de sistemas de evaluación. En Australia existe un órgano que coordina el proceso y además intervienen los usuarios y los grupos comunitarios en la revisión de las Cartas (Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2001). [Fundación Escuela Nacional de Administración Pública]

La obligación (que existe en España y en Australia) de hacer informes públicos anuales sobre el desarrollo del programa por parte de las propias agencias contribuye a hacer de las Cartas reales instrumentos de la transparencia. Este es un aspecto clave si se tiene en cuenta que las Cartas de Servicios pueden introducir mecanismos de competencia al crear la oportunidad de medir la calidad de los servicios por medio de un sistema de indicadores confrontados y publicados periódicamente y que, en cualquier caso, contribuyen a disminuir las asimetrías de la información (Esposito, 2000). Las Cartas belga, francesa y la española asumen expresamente la transparencia como un compromiso (Oliás, 2002) y la Carta española adopta la consulta y la participación como uno de sus principios.³⁷

En América Latina hay avances en esta dirección. El Brasil tiene un programa de establecimiento y divulgación de patrones de calidad de atención por parte de las organizaciones federales y un Sistema Nacional de Evaluación de la Satisfacción del Usuario del Servicio Público (véase Angelim, 2002). En Chile, hay una norma, que dispone la creación de un instrumento similar para garantizar estándares mínimos en la prestación de los servicios.³⁸ En la Argentina, el 8 de marzo de 2000, durante el gobierno de De la Rúa, se crea el Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano para impulsar a que cada organismo prestador de servicios determine estándares de calidad. A pesar de que sus alcances parecen ser limitados, esta propuesta y la chilena (a diferencia de la mayoría de las europeas) asumen como principios rectores de las Cartas de Servicios tanto la transparencia como la participación.

Por otra parte, comienzan a insinuarse avances en el campo mismo del *derecho a la información pública*. Una averiguación expresa en América Latina (Cunill, 2000) efectuada en el año 1999, mostraba que en la mayoría de los países no estaba consagrado el derecho al libre acceso a la información administrativa y que en los pocos países en que sí lo estaba, en general, no se consignaban responsabilidades ni sanciones ante su eventual lesión o bien faltaban instancias expeditas de reclamación.³⁹ Pero en el año 2002 se dictan por lo menos tres normas

para aumentar la transparencia de la gestión pública (Panamá, Perú y México) y en el 2003 (hasta abril) se agregan dos normas (Guatemala y Ecuador).⁴⁰ En México, se busca desarrollar una institucionalidad expresa para promover la transparencia, e incluso se dispone que la información sobre ejecución presupuestaria y la remuneración mensual por puesto, expresamente deben estar a disposición del público (a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica).⁴¹

Todos estos casos son aún muy jóvenes. De hecho, en México la Ley en referencia da plazo de un año para habilitar sus exigencias y por lo tanto aún no pueden conocerse sus resultados. Pero si nos atenemos al caso del Perú, que tiene mayor tiempo de maduración, los resultados no son muy alentadores,⁴² lo que insinúa que el logro de la transparencia -dado su carácter eminentemente político- es una difícil reforma.

Caben, en este sentido, tres prevenciones generales. En primer término, la transparencia requiere ser “inducida” y “reclamada” en forma, por demás, expedita, puesto que afecta los balances de poder. Por tanto, se requiere que el derecho a la información esté respaldado legalmente, pero que también lo esté el derecho de apelación y de reclamación cuando aquél es lesionado (Cunill, 2000).

En segundo término, es necesario considerar que la transparencia no es un simple sinónimo de apertura, sino que incluye la simplicidad y la comprensibilidad (Larsson, 1998), y agregaríamos la accesibilidad. Por lo tanto, es muy probable que no baste con hacer público el acceso a los documentos para lograrla, sino que se requieran medidas también activas para obtener la implicación de la ciudadanía. En este sentido es que realzan su importancia dispositivos institucionales orientados originalmente a aumentar los canales de la participación ciudadana. Por ejemplo, como lo reconoce el propio Evans (2003), experimentos relacionados con formas de *presupuesto participativo* no sólo pueden ser eficientes en el sentido de incrementar la medida en que el gasto público en realidad corresponda a las necesidades sentidas por los ciudadanos; también lo son en el sentido de que han permitido presionar para mejorar la transparencia y la responsabilidad. Por lo tanto, incluso en caso de tenerse prevenciones sobre este tipo de herramientas de participación, ellas y hasta las más tradicionales como las *audiencias públicas*⁴³ y la *exposición pública de los proyectos de decisiones administrativas generales*,⁴⁴ bien pueden ser válidas para aumentar la transparencia de la administración pública. También pueden servir a este propósito los *Comités de usuarios* que empiezan a ser utilizados en algunos servicios públicos en América Latina e, incluso, medios más institucionalizados de control social *ex post*, como las *Veedurías ciudadanas* en Colombia o los *Comités de vigilancia* en Bolivia, aunque las evidencias empíricas sugieren que la eficacia del control social puede variar significativamente según se adopte un modelo de alta formalización, un modelo de formalización media o un modelo de baja formalización.⁴⁵

En tercer término, es preciso tener en cuenta que la existencia de leyes que resguarden el derecho a la información, y de mecanismos múltiples que permitan ejercerlo, si bien son condiciones necesarias, no son suficientes para asegurarlo. Lo que comienza a insinuarse en países con largas tradiciones en estas materias es que pueden bastar cambios en las políticas administrativas para que el derecho a la información resulte en la práctica lesionado, incluso a pesar de los avances en materia legislativa. Por ejemplo, sobre la base de la experiencia de la década

da de 1990 en Canadá (cuya ley federal de acceso a la información data de 1982), Roberts (2000) muestra que una aplicación agresiva de la NGP ha redundado en presupuestos más bajos para el manejo de la información gubernamental que disminuyen su utilidad al retrasar su disponibilidad, así como en políticas de imposición de precios a la información que la hacen inaccesible en los hechos para muchos. Todo eso, unido al crecimiento de la subcontratación o delegación de tareas públicas a organizaciones que no están obligadas a proveer información,⁴⁶ ha debilitado el uso de las leyes de acceso a la información como herramientas para el control democrático de las instituciones de gobierno.

Por lo tanto, si se acuerda que el derecho a la información es la medida que más significativamente compromete la capacidad de la influencia de la ciudadanía sobre la administración pública, habrá que considerar que el problema de su inducción requiere un abordaje multifacético.

En todo caso, no puede ser soslayado el hecho de que, a veces, para influir sobre la administración la ciudadanía requiere de la representación indirecta ejercida a través de figuras institucionales como el *defensor del pueblo*, siempre que desde el propio Estado actúen en forma proactiva y no sólo en respuesta a reclamaciones formuladas, aseguren su independencia, dispongan de reales capacidades técnicas y, de ser posible, tengan poderes para acusar frente a los tribunales, confiriéndole a este tipo de instituto no sólo el carácter de magistraturas de persuasión, sino también un carácter contencioso.⁴⁷

Por fin, hay que tener en cuenta que los *sistemas de evaluación de la gestión pública*, que centran la atención en los resultados y en la definición de indicadores, así como la institucionalización de contratos de gestión y acuerdos-programas, contribuyen también a aumentar la transparencia de la administración.⁴⁸

Si, como parece estar ya ocurriendo en algunos países, se combinan estos tipos de dispositivos institucionales con otros que también refuerzan el sistema de representación indirecta de la ciudadanía sobre la administración pública,⁴⁹ es posible esperar que comience a romperse lo que parece ser casi un círculo vicioso: que los que más necesitan participar para reivindicar sus derechos sean precisamente los que menos pueden hacerlo.

7. Conclusiones

Para poner la administración pública al servicio de la ciudadanía muchas reformas son necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control, de modo de evitar la privatización de las decisiones públicas. A tal efecto, es indudable que son imprescindibles tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una reforma administrativa que profesionalice (y flexibilice) la función pública.⁵⁰ Para construirle mayor viabilidad a estos cambios y, a la vez, para propender a un reequilibrio de poderes, cabe adoptar como estrategia la democratización de la administración pública, convirtiendo a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

A los efectos de lograr una administración pública democrática, la teoría del discurso saca a la administración pública de sus fundamentos institucionales, y la teoría neorrepblicana lo hace

a costa de sacrificar la eficiencia. A la vez, ninguna de ellas da respuestas concretas acerca de cómo los representantes políticos pueden controlar la administración pública, cuestión que al menos es un asunto central para la ortodoxia, sea en su variante burocrática o en su variante gerencialista. Por lo tanto, las soluciones que suelen ofrecerse dan cuenta sólo parcial de los problemas que enfrentan las administraciones públicas y, en el extremo, podrían agravarlos.

Considerando todo esto, hemos tratado de mostrar que la democratización de la administración pública obliga a dotar de auténticos medios de influencia a la ciudadanía sobre la administración pública. Para esto son necesarias por lo menos dos cosas. Primero, es preciso ampliar la perspectiva que habitualmente se tiene sobre los posibles medios de control. La participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas -o representación social- es el medio por excelencia. Pero también la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública.

Segundo, hay que considerar que no hay posibilidades de propender a una significativa democratización de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones. Pero además, no hay real democratización de la administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos. Por eso es que hemos intentado llamar la atención sobre criterios que requieren satisfacer los distintos medios de influencia de que dispone la ciudadanía sobre la administración para asegurar que en sí mismos pueden pasar tres test: el de la democracia, el de la eficiencia y el del control.

La transparencia ha sido destacada como uno de los criterios más básicos ya que no siempre la ciudadanía concernida puede actuar (directamente) en forma crítica y activa, así como no toda la administración pública puede ser objeto de la influencia ciudadana directa. La transparencia puede ser postulada incluso como metacriterio puesto que la publicidad es requerida también como condición para potenciar la contribución de la representación social, de la elección de los servicios públicos y de la coproducción a la democracia y a la eficiencia y para perfeccionarlos como medios de control de la administración pública.

Pero ningún medio, como pretenden algunos, puede sustituir a los otros y menos actuar como compensación simbólica de la ausencia de los demás. De hecho, el desafío es crear todas las condiciones básicas de la democratización de la administración, de forma que pueda operar un reequilibrio de poder en favor de la ciudadanía que devenga en mejores servicios y regulaciones públicas para que todos puedan construir sus propias vidas con dignidad, que es, en definitiva, lo fundamental.

Notas

- * Publicado en Bresser Pereira, Luiz C. et.al, Política y Gestión Pública, FCE/CLAD, BUenos Aires, 2004.
Agradezco las observaciones de Francisco Longo, quien, entre otros ricos aportes, me llamó la atención sobre los riesgos de parecer proponiendo alternativas (en vez de complementariedades) cuando se tensa el discurso para destacar determinados aspectos. He intentado hacer las debidas aclaraciones, pero es posible que aún hayan deslices.
- 1 Estas consideraciones han sido realizadas por Aucoin (1995). Cabe destacar que el mencionado autor se refiere a los cuatro países que se corresponden con el modelo Westminster y que emprendieron reformas correspondientes a la NGP: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Aucoin sostiene que este intento de volver a las raíces del modelo Westminster, y en particular a las raíces del gobierno parlamentario, partía de la común percepción que existía en los tres primeros países de que la administración pública debía ser restablecida como una responsabilidad de los representantes elegidos. O sea, habría estado en la mente de los mentores de la reforma no sólo promover la eficiencia y la economía en el gobierno, sino también mejorar la *accountability*.
Este autor plantea que sólo en Canadá (como en los Estados Unidos) se habría asumido erróneamente -a juicio del autor- que la reforma significaba incrementar la discrecionalidad administrativa y empoderar a los funcionarios públicos.
 - 2 Una muy explícita y clara especificación de los elementos y los principios que conforman el nuevo modelo está en Richardson (2001). Cabe destacar que ella fue una de las mentoras de la reforma en Nueva Zelanda.
 - 3 La separación entre política y administración, expresada en la metáfora “los gobiernos deben timonear y no remar”, según la NGP también implica, entre otras cosas, que los políticos dejan de tener control sobre los insumos, especialmente presupuestarios, y no se involucran en las decisiones administrativas (véase Richardson, 2001).
 - 4 Richardson (2001) menciona dos resguardos al respecto. Por una parte, el hecho de que la administración en última instancia se encuentra constreñida por la obligación de suministrar los productos a un costo especificado. Por otra parte, la preexistencia de un sistema presupuestario que asigna recursos por resultados (en vez de insumos). En todo caso, la flexibilización del manejo de los recursos financieros opera después de producirse la sustitución del enfoque *bottom-up* a *top-down* para la presupuestación de los gastos gubernamentales (véase Ormond y Löffler, 1999).
 - 5 Son ilustrativas de la ambigüedad, cuando no del desprecio acerca de la política, un par de frases de los dos autores a las que nos remitimos en esta sección para explicar la lógica de la NGP según sus mentores.
Aucoin (1995: 247), aludiendo al “mito de que responsabilidades por políticas y operaciones no pueden ser separadas”, sostiene que “este mito ha servido para legitimar la discreción de los ministros en usar los poderes del Estado para propósitos partidarios”.
Richardson (2001: 191) afirma: “confrontados con políticos entrometidos, los gerentes del sector público tendrán siempre una excusa a priori para justificar un pobre desempeño”.
 - 6 Véase al respecto Fox y Miller (1996). Siguiendo a estos autores, Hansen (1998) propone algunos referentes empíricos para medir sistemáticamente la autenticidad del discurso.
 - 7 King y Stivers (1998: 97), siguiendo a Terry Cooper, se refieren a las relaciones de autoridad horizontal para connotar la idea de una situación donde la administración pública comparte el poder con la legislatura y la ciudadanía, y donde cada participante tiene una genuina oportunidad de ejercer influencia sobre los demás.
 - 8 Sólo podemos mencionar a Dryzek (1990), que hace una directa relación entre ambas pero circunscribiéndose a espacios fuera del aparato del Estado.
 - 9 Stivers (2001: 596) afirma: “If the polity values equal, active citizenship it must value it inside public organizations as much as it does elsewhere, even if this means the sacrifice of a measure (perhaps even a large measure) of efficiency and/or rationality”.
 - 10 Un proyecto de ley para crear un sistema de servicio civil para el denominado “personal de confianza” del gobierno federal (equivalente al 32% del personal burocrático) fue aprobado en noviembre de 2002 en el Senado, ya bajo el gobierno de Vicente Fox; en 2003 se dicta la ley en referencia. Sin embargo, las condiciones para la profesionalización de la función pública parecen haberse generado durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

- Cabe destacar que el proyecto (tanto como las dos iniciativas que le antecedieron), según lo señala Arellano (2003), asume la necesidad de aislar el aparato administrativo de los vaivenes políticos y establecer una clara separación entre la carrera política y la administrativa. También asume la necesidad de vincular la estabilidad del empleo público al desempeño.
- 11 De hecho, hay quienes sostienen que la reforma de la administración pública requiere, para ser exitosa, que se transforme primero el sistema político (véase, por ejemplo, Hommes, 1999: 292).
 - 12 Después de casi veinte años en que el discurso de la reforma del Estado ha dominado la agenda pública en la mayoría de los países de América Latina, las reformas judiciales y las que han propendido a la democratización de las instituciones más propiamente políticas, como los parlamentos o los partidos, siguen pendientes. Por lo tanto, además, la revisión judicial y cuasi judicial sobre la administración también tienden a tener severas deficiencias.
 - 13 Un interesante trabajo de Przeworski (2001) concluye que en América Latina los obstáculos al desarrollo de la ciudadanía son más de orden político que económico. Sostiene que el Estado es pobre (y por lo tanto, no puede reducir las desigualdades) porque es incapaz de lograr que los ricos tributen. Pero, a la vez, afirma que en América Latina hay suficientes constricciones institucionales al poder, por lo que la solución no es la reforma del Estado (ni siquiera en términos políticos), tesis que no compartimos.
 - 14 Moore (1998: 85) sostiene que “si el proceso de autorización se gestiona adecuadamente, si los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen a través de un proceso de consulta y revisión, la organización será más valiosa”. Cabe destacar que este autor asume que la influencia política de los burócratas es inevitable y que es ineficaz la doctrina tradicional que pretende separar la política de la administración. En sus términos: “Un enfoque alternativo para controlar la influencia directiva consistiría en reconocer su utilidad potencial y su inevitabilidad, y proporcionar más canales formales a través de los que se pudieran expresar adecuadamente las propuestas para crear valor público” (46).
 - 15 En palabras de Moore: “La distribución genera un debate político, no sólo por la existencia de intereses contrapuestos, sino porque también existen principios bastante diversos cuya aplicación podría decidir la mejor manera de distribuir los servicios” (83).
 - 16 La expresión, asumida como un reto, es de Subirats (2001).
 - 17 En Cunill (1997) ofrecemos algunas vías concretas para lograr esto y ampliamos la argumentación. Véase en particular el Capítulo II.
 - 18 Barnes (1999) sostiene que hay que preguntarse si el proceso de deliberación es igualmente accesible a todos los que son capaces de tomar parte. Los jurados ciudadanos, por ejemplo, dada su forma de organización y por su naturaleza intensiva, tienen poca capacidad para incluir a personas discapacitadas o muy ancianas. La inclusividad del proceso de deliberación, por su parte, exige preguntarse si la manera en que es conducido el proceso privilegia a grupos que están privados de ciertos tipos de conocimientos.
 - 19 Stewart (2001: 79), entre los mecanismos para promover la “deliberación ciudadana” menciona a los jurados ciudadanos (para obtener la opinión de la ciudadanía informada); los grupos temáticos, talleres y paneles (por ejemplo, para hacer recomendaciones sobre prioridades presupuestarias); las encuestas deliberativas; la asamblea ciudadana.
 - 20 En Suecia, por ejemplo, una de las razones por las que inicialmente se descartó la privatización fue que los servicios públicos pueden promover valores distintos a los que predominan en el resto de la sociedad capitalista y que es contradictorio asignar objetivos públicos a entes privados que tienen que ser capaces de maximizar las ganancias (Burkitt y Whyman, 1994).
 - 21 Sorensen (1997) llama la atención sobre el hecho de que en los programas con un sustento ideológico conservador se favorece la “salida” como estrategia de empoderamiento de los ciudadanos en correspondencia con una visión de “libertad negativa”, según la cual todos los procesos de acción colectiva son un riesgo potencial a la libertad individual. La participación ciudadana como participación individual es acá favorecida. Véase al respecto también Cunill (1997: cap. II).
 - 22 Cabe señalar que también hay opiniones contrarias. Por ejemplo, Beck (1999: 579) sostiene que la opción de la salida puede debilitar el compromiso de los padres con la democracia local de la escuela.

- 23 Cuando los usuarios tienen una información incompleta que les impide evaluar la calidad de los servicios, cuestión que es típica de los servicios sociales, es clave la confianza en que no se falseará la información suministrada por los servicios mismos.
- 24 Tendler (1997), por ejemplo, sostiene que la flexibilidad, la innovación, la dedicación al trabajo, el ajuste a las necesidades de los clientes, etc., no son rasgos inherentes a las ONG, ya que según los estudios de caso documentados por esta autora, las agencias gubernamentales pueden adoptar estos rasgos en algunas partes de sus programas, y por el contrario, las ONG pueden actuar en forma similar a la que se critica en el gobierno.
- 25 El trabajo de Guy Peters (1998) está dedicado a hacer una crítica a la orientación al consumidor (*customer orientation*) en el gobierno. De hecho, el autor advierte que a través de esta orientación se pueden debilitar valores como la equidad y la responsabilidad (*accountability*) entre otros, por el peligro de proveer servicios para los intereses bien organizados.
- 26 Sorensen (2000) pone como ejemplo los concejos municipales que gobiernan los servicios para los ancianos desde 1997 en Dinamarca. Existen en cada municipalidad y son elegidos por todas las personas de más de 65 años que allí viven. No toman decisiones formales pero tienen el derecho de ser oídos. La autora en referencia sostiene, en todo caso, que la participación e influencia política no necesariamente debe tener una base territorial. Afirma que estos canales de influencia no son mejores que los funcionales, sólo son distintos porque promueven distintas formas de comunidad, cada uno con sus ventajas y desventajas (p. 40).
Bajo este mismo esquema véase también los *neighborhood forums* en Prior *et al.* (1995: 135-136).
- 27 Recuérdese que la representación de los usuarios en los órganos de regulación ha sido vista por algunos como un favorecimiento a una de las “partes”.
- 28 La OCDE (1995: 51) plantea al respecto “*the recipient of a particular service is only one of many stakeholders. The interests of the general taxpayer, in particular, have also to be given due consideration. The pursuit of higher quality and responsiveness must be weight against its opportunity cost... Other stakeholders include partners in provision and overseers of performance*”.
- 29 Stiglitz sostiene que el secreto genera renta porque la información oculta tiene un valor potencial. Coloca como ejemplo el caso de la relación entre funcionarios públicos y prensa.
- 30 Ambos procedimientos permiten habilitar espacios para que los interesados o cualquier ciudadano exprese su opinión sobre el asunto antes de que se adopte la decisión respecto de él. Para un estudio sobre su aplicación en América Latina véase Cunill (2000).
- 31 Los CDR son los Compromisos de Resultados firmados entre el presidente de la República y los jefes de organismos públicos.
- 32 Fue clave el activo papel de Bresser-Pereira para conseguir apoyos y hacer sentir su voz en múltiples ámbitos, incluido el académico y el local.
- 33 En todo caso, cabe destacar que fue sólo después de tres años de iniciado el proceso que se aprobó la enmienda constitucional (en 1998) y aún hay aspectos de esa reforma que no han sido reglamentados (enero, 2003). Por ejemplo, está todavía pendiente la reglamentación de la dimisión por insuficiencia de desempeño, no obstante que el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley reglamentaria en 1998.
La reforma constitucional también creó la posibilidad de otros regímenes de trabajo, además del Estatutario; entre ellos, el de “empleo público” respecto del cual rigen las relaciones de trabajo del sector privado, excepto en lo que se refiere a admisión y dimisión. Su régimen fue objeto de una ley en febrero de 2000, pero el empleo público no ha sido hasta ahora aplicado por batallas jurídicas alimentadas por los partidos de oposición y los *lobbies* de funcionarios (véase Pacheco, 2003).
Para ver los contenidos y las estrategias de la reforma del servicio civil en el segundo período de Cardoso, más orientado a fortalecer las carreras del núcleo estratégico del Estado, véase Gaetani y Heredia (2002).
- 34 Debe recordarse que a partir del gobierno de Zedillo se hacen importantes intentos por reformar el servicio civil en México (véase Arellano, 2003).

- ³⁵ Debemos a Mario Mora esta apreciación. Él sostiene que este podría ser uno de los motivos por los que el SINE de Costa Rica ha logrado sobrevivir al menos dos períodos gubernamentales de signo ideológico opuesto (véase Mora, 2003).
- ³⁶ Eventualmente también parece ser necesaria la participación ciudadana en su elaboración. En Cunill (1997, cap. III), sugerimos un procedimiento al respecto que combina la perspectiva general con la particular.
- ³⁷ Las Cartas de Servicios deben presentar los mecanismos de consulta a los usuarios acerca de los servicios que demandan y el medio para que los ciudadanos puedan hacer llegar sus reclamaciones, sugerencias y opiniones sobre la mejora de los servicios (Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2001).
- ³⁸ Aunque, según un portal de experiencias innovadoras (www.gestionpublica.gov.cl), en 2002 eran pocos los servicios que la habían establecido. Una es la Carta de Derechos del Paciente, establecida por Fonasa (administradora del seguro público de salud) con algunos de los establecimientos de salud con los que mantiene convenios, pero que no ha dado lugar a un proceso de seguimiento para verificar su cumplimiento y que parece haber tenido un retraso.
- ³⁹ En los casos de Chile y Colombia, donde el derecho es reconocido (en Chile, por una ley de diciembre de 1999, y en Colombia, por una ley de 1985), sólo se contempla la protección judicial. Para el momento en que la investigación concluyó (2000), existía reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información administrativa en el Brasil, Guatemala, el Perú y Venezuela. En este último caso el derecho es instituido por la Constitución de diciembre de 1999, pero aún (abril 2003) no ha sido dictada la ley respectiva.
- ⁴⁰ Para detalles sobre cada disposición jurídica, véase el Siare del CLAD, en particular la sección “Innovaciones y tendencias en la gestión pública” (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>).
- ⁴¹ Se crea un órgano autónomo, el Instituto Federal de Acceso a la Información, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes y proteger los datos personales en poder de la administración pública. La ley, además de instituir este organismo, dispone que en cada una de las dependencias y entidades debe haber una “unidad de enlace”, encargada, entre otras funciones, de recabar y difundir la información, y un “Comité de Información” para coordinar y supervisar las acciones, elaborar el programa de trabajo, etcétera.
- ⁴² Según un reporte elaborado por la Defensoría del Pueblo (2002) sobre el cumplimiento del decreto que dispone la incorporación de procedimientos de acceso a la información en los textos de procedimientos administrativos, TUPA (DS N° 018-2001-PCM del 27-2-2001), a casi un año de la promulgación de la norma sólo un 67% de las instituciones públicas que tenían TUPA (que eran sólo 12% del total) habían cumplido con este dispositivo. Es posible, sin embargo, que este sea un caso que requiera mayor análisis, sobre todo si se considera que ni aun la información que es solicitada por la Defensoría del Pueblo es satisfecha. Por otra parte, es posible que se corrijan algunas situaciones con la ley expresa sobre transparencia y acceso a la información pública (ley N° 27.806), que se dictó el 3-08-2002, y su modificación posterior del 5-2-2003 (ley N° 27.927). Cabe destacar que desde 1991 hay disposiciones que favorecen el acceso a la información pública. La Constitución de 1993 contiene un artículo expreso al respecto.
- ⁴³ Recuérdese que ya hay unos cuantos detractores del presupuesto participativo, sobre todo por la posibilidad de que debilite aún más los poderes legislativos (en este caso, locales); también se ha llamado la atención sobre el escaso margen del presupuesto (en general, sólo el de inversiones y, acerca de este, sólo un porcentaje pequeño) respecto del cual la ciudadanía suele tener incidencia, al menos en las experiencias más conocidas desarrolladas en el Brasil. Por su parte, las audiencias han sido criticadas, entre otras razones, por su formalidad y porque abren pocas posibilidades a la deliberación.
- ⁴⁴ Es interesante, de cualquier manera, tener en cuenta el poco uso que, hasta mediados de 2003, se ha hecho de este dispositivo en América Latina. Conocemos sólo el caso de Colombia, donde a partir de un mandato de la Constitución de 1991 existe un decreto (N° 1.122 del 26 de junio de 1999) que establece, para una serie de situaciones, la obligación de publicar con antelación no inferior a 15 días a la fecha de su expedición todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo general. En otros casos es de uso discrecional de la autoridad administrativa.

- En el Brasil, la Enmienda Constitucional N° 19-98 (Art. 37, 3^o) dispone que una ley reglamentará las formas de participación del usuario en la administración pública regulando, entre otros, las reclamaciones sobre los servicios públicos así como el acceso de los usuarios a los registros administrativos y a las informaciones sobre los actos de gobierno. Pero no acogió la propuesta del PT (entre otros) de que fuese asegurada la audiencia de los usuarios en la formulación de políticas públicas y en la elaboración de disposiciones administrativas generales (Santos y Cardoso, 2002).
- 45 Con referencia a las formas orgánicas de control social *ex post* y sobre la base de la experiencia latinoamericana, en Cunill (2000) identificamos esos tres modelos y analizamos en detalle sus pros y sus contras. Sostenemos que el menos problemático es el modelo de baja formalización, aunque nuestra tesis es que cuando el control social adopta una forma orgánica se torna dependiente de la propia calidad de la institucionalidad de control del Estado.
- 46 Es el caso de los Quangos y de las empresas privadas, pero afecta también al movimiento de "agencificación" ya que sólo algunas de las nuevas agencias, a pesar de que permanecen públicas, están sujetas a los requerimientos de las leyes de acceso a la información (Roberts, 2000: 311).
- 47 Oliveira (2001) llama la atención sobre el hecho de que algunos *ombudsman* como el sueco y el finlandés tienen estas últimas características.
- 48 Para una descripción de cuatro casos, los de Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, véase Cunill y Ospina (2003).
- 49 Leonardo Garnier ha llamado la atención sobre este hecho respecto de Costa Rica, donde las audiencias públicas están siendo utilizadas por la defensoría del pueblo, que ha especializado a funcionarios a tales efectos. En Brasil, la Enmienda Constitucional N° 19/98 le entrega al Congreso el mandato de elaborar una ley de defensa del usuario de servicios públicos. El proyecto (que aún tenía este carácter en el año 2002) contempla la creación de un Consejo Nacional de Servicio Público y de la "Ouidoria" de Defensa del Usuario del Servicio Público, subordinado a ese Consejo (Santos y Cardoso, 2002).
- 50 Debemos a Francisco Longo la necesidad de esta aclaración.

Bibliografía

- ADAMS, Guy B. y BALFOUR, Danny L. (1998), *Unmasking Administrative Evil*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- ALFORD, John (2002), Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective, *Public Administration Review*, vol. 62, 3, Washington D.C.
- ANGELIM, Gustavo Pereira (2002), *Sistema nacional de avaliação da satisfação do usuário do serviço público*, Brasilia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestao.
- ARELLANO, David (2003), Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- AUCOIN, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- BARNES, Marian (1999), Researching Public Participation, *Local Government Studies*, vol. 25, 4, Londres.
- BARNES, Marian y WALKER, Alan (1996), Consumerism versus Empowerment: a Principled Approach to the Involvement of Older Service Users, *Policy and Politics*, vol. 24, 4, Bristol.
- BECK JORGENSEN, Torben (1999), The Public Sector in an in-between Time: Searching for New Public Values, *Public Administration*, vol. 77, 3, Londres.
- BOX, R. C., G. S. Marshall, B. J. Reed y C. M. Reed (2001), New Public Management and Substantive Democracy, *Public Administration Review*, vol. 61, 5, Washington D.C.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. y CUNILL GRAU, Nuria (1998), Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal, BRESSER PEREIRA, Luiz C. y CUNILL GRAU, Nuria (comps.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.

- BRUGUÉ Joaquín y GALLEGO, Raquel (2001), ¿Una administración pública democrática?, FONT, Joan (comp.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- BURKITT, Brian y WHYMAN, Philip (1994), Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation?, *The Political Quarterly*, vol. 65, 3, Oxford.
- COLINO CÁMARA, César (2002), *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- CUNILL GRAU, Nuria (2000), Responsabilización por el control social, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (comps.), Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Eudeba.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- CUNILL GRAU, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia (comps.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2002), Campaña "Acceso a la información pública y vigilancia ciudadana", reporte N° 2, Lima.
- DOROTINSKY, William y MATSUDA, Yasuhiko (2002), Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 23, Caracas.
- DRYZEK, John S. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DUNLEAVY, Patrick y HOOD, Christopher C. (1994), From Old Public Administration to New Public management, *Public Money and Management*, vol. 14, 3, Oxford.
- ESPOSITO DE FALCO, Salvatore (2000), Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços, *Revista do Serviço Público*, año 51, 3, Brasília.
- EVANS, Peter (2003), El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 25, Caracas.
- FLORINI, Ann M. (2000), Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?: the Politics of Transparency, en PLESKOVIC, Boris y STIGLITZ, Joseph E. (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics: 1999*, Washington D.C., Banco Mundial.
- FOX, Charles J. y MILLER, Hugh T. (1996), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2001), Experiencias internacionais voltadas para a satisfacao dos usuários-cidadãos com os serviços públicos, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Texto para Discussão ENAP; 42).
- GAETANI, Francisco y HEREDIA, Blanca (2002), The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: the Cardoso Years (Draft), Documento preparado para la *Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política* del Banco Interamericano de Desarrollo.
- GREGORY, Robert (1998), A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility, *Governance*, vol. 11, 2, Oxford.
- HAGGARD, Stephan (1998), La reforma del Estado en América Latina, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 11, Caracas.
- HANSEN, Kenneth N. (1998), Identifying Facets of Democratic Administration: the Empirical Referents of Discourse, *Administration and Society*, vol. 30, 4, Newbury Park.
- HOMMES, Rudolf (1999), Problemas de la administración pública, en LÜDERS, Rolf y RUBIO, Luis (comps.), *Estado y economía en América Latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo (CINDE).

- HOOD, Christopher C.; PETERS, B. Guy y WOLLMANN, Hellmut (1996), Sixteen Ways to Consumerize Public Services: Pick 'n Mix or Painful Trade-Offs?, *Public Money and Management*, vol. 16, 4, Oxford.
- KING, Cheryl Simrell y STIVERS, Camilla (1998), Citizens and Administrators: Roles and Relationships, en KING, Cheryl Simrell y STIVERS, Camilla (comps.), *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- LARSSON, Torbjörn (1998), How Open Can a Government Be?: The Swedish Experience, en DECKMYN, Veerle y THOMSON, Ian (comps.), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht, IEAP.
- LEACH, Steve y WINGFIELD, Melvin (1999), Public Participation and the Democratic Renewal Agenda: Prioritisation or Marginalisation?, *Local Government Studies*, vol. 25, 4, Londres.
- LUNDE, Tormod K. (1996), Consulta y participación del cliente: los consumidores y los servicios públicos, *Un gobierno alerta: iniciativas deservicios de calidad en la administración*, Public Management Service, París, OCDE.
- MCGINN, Noel F. (1998), ¿Quiénes deberían dirigir la educación?: experimentos con tres perspectivas sobre la descentralización, *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, 103, Asunción.
- MINTZBERG, Henry (1999), Gestionar el gobierno, gobernar la gestión, en LOSADA i MARRODÁN, Carlos E. (comp.), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington D.C., BID.
- MOE, Ronald C. (1994), The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences, *Public Administration Review*, vol. 54, 2, Washington D.C.
- MOORE, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Editorial Paidós Ibérica.
- MORA QUIRÓS, Mario (2003), El sistema nacional de evaluación de Costa Rica, en CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia (comps.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- MOTTA, Paulo Roberto (2003), Ansiedad y miedo en el trabajo; la percepción del riesgo en las decisiones administrativas, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 25, Caracas.
- OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OCDE.
- OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca (2002), *Nuevos compromisos, viejos problemas: las cartas de servicios*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- OLIVEIRA, João Elias de (2001), *Ouvidoria estatal, pública ou para o público?: a experiencia brasileira*, Curitiba, Governo do Estado do Paraná, Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- ORMOND, Derry y LÖFFLER, Elke (1999), Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 13, Caracas.
- PACHECO, Regina (2003), Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: Avances y agenda futura, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- PETERS, B. Guy (1998), Administration in the Year 2000: Serving the Client, *International Journal of Public Administration*, vol. 21, 12, Nueva York.
- PETERS, B. Guy y SAVOIE, Donald J. (1996), Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum, *Public Administration Review*, vol. 56, 3, Washington D.C.
- PRIOR, David; STEWART, John D. y WALSH, Kieron (1995), *Citizenship: Rights, Community and Participation*, Londres, Pitman Publishing.
- PRZEWORSKI, Adam (2001), O Estado e o Cidadao, en BRESSER PEREIRA, Luiz C.; WILHEIM, Jorge y SOLA, Lourdes (comps.), *Sociedade e Estado em transformação*, San Pablo, Fundação Editora da Universidade Estadual Paulista, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Imprensa Oficial do Estado.
- RANSON, Stewart y STEWART, John D. (1998), Citizenship in the Public Domain for Trust in Civil Society, en COULSON, Andrew (comp.), *Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and Public Services*, Bristol, The Policy Press.

- RICHARDSON, Ruth (2001), Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 19, Caracas.
- ROBERTS, Alasdair S. (2000), Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law, *Public Administration Review*, vol. 60, 4, Washington D.C.
- ROSENBAUM, Nelson M. (1978), Citizen Participation and Democratic Theory, en LANGTON, Stuart (comp.), *Citizen Participation in America: Essay on the State of the Art*, Lexington, Lexington Books.
- SANTOS, Luiz Alberto dos y SANTOS CARDOSO, Regina Luna dos (2002), Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas, Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad; 7).
- SHEPHERD, Geoffrey (1999), El desafío de la reforma administrativa en América Latina, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 13, Caracas.
- SKOCPOL, Theda (1985), Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research, en EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (comps.), *Bringing the State back*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SORENSEN, Eva (1997), Democracy and Empowerment, *Public Administration*, vol. 75, 3, Londres.
- SORENSEN, Eva (2000), Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services, *Administrative Theory and Praxis*, vol. 22, 1, Omaha.
- STEWART, John (2001), De la innovación democrática a la democracia deliberativa, en FONT, Joan (comp.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel,
- STIGLITZ, Joseph E. (1999), Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones, *Planeación y Desarrollo*, vol. 30, 1, Santa Fé de Bogotá.
- STIVERS, Camilla (2001), Citizenship Ethics in Public Administration, en Cooper, Terry L. (comp.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker (*Public Administration and Public Policy*; 86).
- SUBIRATS, Joan (2001), Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, en FONT, Joan (comp.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- TENDLER, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- TESORO, José Luis (2001), El Estado orientado hacia el ciudadano: transparencia republicana vía Internet en la Argentina, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Documentación e Información, Dirección de Estudios e Investigaciones.
- WALTERS, L. C., AYDELOTTE J. y MILLER, J. (2000), Putting More Public in Policy Analysis, *Public Administration Review*, vol. 60, 4, Washington D.C.
- WARREN, Mark E. (1999), Deliberative Democracy, México, FLACSO, Doctorado en Ciencia Política, Documentos de Trabajo, 1.
- WEEKS, Edward C. (2000), The practice of deliberative democracy: results from four large-scale trials, *Public Administration Review*, vol. 60, 4, Washington D.C.
- WOOD, B. Dan y WATERMAN, Richard W. (1994), *Bureaucratic Dynamics: the Role of Bureaucracy in a Democracy*, Boulder, Westview Press. (Transforming American Politics.)

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier

PETER DE LEON*

Introducción

Hace más de 45 años, Harold D. Lasswell articuló el primer uso formal del concepto “ciencias de las políticas”. Si bien durante siglos los consejeros habían proporcionado a los dirigentes asesoría política informal, Lasswell fue el primero en definir de manera coherente lo que constituía este “nuevo” enfoque del gobierno (Lasswell, 1951; también Lasswell y Kaplan, 1951). Desde entonces, las ciencias de las políticas, casi siempre bajo la rúbrica del análisis de las políticas y, después, de la administración pública, han hecho grandes avances para lograr una amplia aceptación, con toda seguridad en los Estados Unidos y cada vez más en otras naciones. Pero ya que el concepto de ciencias de las políticas se acerca al medio siglo, cabe preguntarse cuáles han sido sus resultados en términos de la visión original de Lasswell, su operación cotidiana y, lo que es más importante, su éxito. Los observadores más pesimistas estarían de acuerdo con los profesores Schön y Rein (1994:16), quienes escribieron que “el movimiento analítico de las políticas que Harold Lasswell inició a principios de la década de los cincuenta ha fracasado en gran medida”.

Hace tres años, en El Colegio de México, señalé qué partes de las ciencias de las políticas podrían beneficiarse si éstas se reorientaran y enmendaran, si se “reinventara el futuro” (deLeon, 1994a) para acercarlo a mis actuales estudios, que aparecen en mi libro *The Policy Sciences of Democracy* (en prensa). Este año preferiría generalizar menos y ser también menos prescriptivo; abordar, más bien, un aspecto en particular de la visión que Lasswell tenía de las ciencias de las políticas. El llevó a la práctica gran parte de sus ideas para lograr mayor calidad en la forma de gobierno, mejorando la calidad de la información que se le proporciona al gobierno. Dedicó especial atención al “proceso de las políticas”, o las etapas o fases funcionales que una política (o proceso) gubernamental determinada debería transitar durante su “vida política”. A pesar de que, en efecto, se basaba en el escenario político estadounidense, se pueden explorar sus límites más generales observando otros sistemas políticos, como en México.

Conocimiento en el proceso de las políticas

Lasswell hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento *del* proceso de las políticas” y “el conocimiento *en* el proceso de las políticas”, de los cuales, el segundo es más sustantivo (*e.g.*, ¿cuánto CO_2 puede liberarse a la atmósfera sin provocar un calentamiento global de proporciones desastrosas?) y el primero es más procesal (¿de qué modo interviene públicamente una organización política democrática para reducir las emisiones de CO_2 ?). El concibió un “mapa conceptual [que] debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo” (Lasswell, 1971:28) y enunció siete “etapas” de lo que posteriormente llamó “el proceso de decisión”:

- Inteligencia
- Promoción
- Prescripción
- Invocación
- Aplicación
- Terminación
- Evaluación

Esta lista refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas, es decir, el proceso de las políticas, el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada (Lasswell, 1956).

Posteriormente, Garry D. Brewer, uno de los alumnos de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso una lista derivada (que casi con toda seguridad contaba con la aprobación específica de Lasswell) que (con otras alternativas muy similares de autores distintos) ha dado forma a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de política pública en las últimas dos décadas (Brewer, 1974), en términos tanto sustantivos como procesales¹:

- Iniciación
- Estimación
- Selección
- Implementación
- Evaluación
- Terminación

Al parecer, la idea de delinear el proceso de las políticas fue muy admirada ya que, como se mencionó antes, numerosos autores se han beneficiado del esquema, de manera explícita o implícita. Por ejemplo, *Public Policy Making* de James Anderson (1975) y *An Introduction to the Study of Public Policy* de Charles Jones (1970) fueron de los primeros volúmenes sobre “procesos de políticas”; en 1983, Brewer y deLeon publicaron su libro en el que desplegaron por completo las etapas y las razones fundamentales del proceso de las políticas. Estos tres volúmenes (así como otros modelos análogos, como el de Judith May y Aaron Wildavsky [1978]) centraron la atención del lector en “el conocimiento *de*”, es decir, el funcionamiento del proceso de las políticas como algo orientado por el proceso.

De igual importancia, estos volúmenes y su apoyo (o, al menos, su uso) al modelo del proceso de las políticas fueron la luz que guió a toda una generación de investigaciones realizadas por connotados estudiosos de las políticas, en la medida en que estudiaban las *etapas por las etapas* y no temas específicos. Estos trabajos incluyen los siguientes clásicos innegables: ²

- Iniciación: *Innovation in America* de Nelson Polsby (1984) y *Agendas, Alternatives and Public Policy* de John Kingdon (1984).
- Estimación: *Systematic Thinking for Social Action* de Alice Rivlin (1971) y *Analysis of Public Decisions* de Edward Quade (1983).
- Implementación: *Implementation...* de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) y *The Implementation Game* de Eugene Bardach (1977).
- Evaluación: *Evaluation Research* de Edward Suchman (1967) y *The Gift Relationship* de Richard Titmus (1971).
- Terminación: *Are Governmental Organizations Immortal?* de Herbert Kaufman (1976) y *Every War Must End* de Fred Ikle (1971).

En *Advice and Consent* (1988), deLeon comparó las fortalezas y las debilidades relativas de segmentar el esquema del proceso de las políticas en tanto que afectaba la agenda de investigación de las ciencias de las políticas. Por un lado, estos trabajos vinieron a enriquecer a las ciencias de las políticas, pues Polsby y otros estudiosos de este campo habían subrayado la intensa complejidad que han pasado por alto los teóricos de las ciencias políticas y de la economía que buscan modelos más rigurosos y predictivos. Por ejemplo, al detallar el alto drama que representó la Administración para el Desarrollo Económico (ADE) y su increíblemente embarazoso ballet con la ciudad de Orlando, iniciado en parte para poner un alto a la violencia urbana potencial (que con toda seguridad no formaba parte de la misión inicial de la ADE), Pressman y Wildavsky demostraron qué tan involucrada puede estar y, de hecho, qué tan tortuosa puede ser la implementación de una política pública. Además, el énfasis en el proceso alejó a la investigación del estudio estricto de las instituciones, como iba a ser cada vez más el caso de la ciencia política. Los análisis de las diversas etapas demostraron claramente la insistencia de Lasswell en el enfoque multidisciplinario de las ciencias de las políticas.

Sin embargo, al mismo tiempo estos análisis de las etapas específicas en el modelo del proceso de las políticas tenían una clara desventaja, pues hacían que los estudiosos se dirigieran sólo a una etapa a la vez, negando, por tanto, el proceso completo; es decir, expresado en la jerga de los economistas, optaron por entender las existencias antes que el flujo. Y, por último, muchos encargados de elaborar las políticas llegaron a considerar al proceso un conjunto diferenciado de movimientos: primero usted define el problema; luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la política pública elegida; una tercera etapa define la evaluación, etc. Así, ellos preferían un proceso episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo, y un fenómeno de las políticas que en apariencia se realizara en un plazo relativamente corto, que fuera más adecuado para la agenda del encargado de elaborar las políticas, a uno que durara toda la vida de una política pública determinada. Por último, la imagen del proceso de las

políticas implicaba cierta linealidad —por ejemplo, primero iniciación, luego estimación... y luego (posiblemente) terminación—, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas (por ejemplo, la estimación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, selección, mientras que implementación y evaluación insistentemente se retroalimentan entre sí), que caracterizaban las operaciones o políticas de un proceso de políticas.

Sin embargo, muchos están de acuerdo en que el esquema del proceso de las políticas y sus diversas etapas ocuparon el primer plano cuando menos durante buena parte de las décadas de los setenta y los ochenta. Para muchos, fue la “sabiduría convencional” que se forjó en una disciplina emergente, casi siempre pasando por alto la advertencia presciente de Albert Hirschman (1970) en el sentido de que los paradigmas, a menos que se estudien de cerca, pueden convertirse en un obstáculo para el entendimiento.

En busca de una teoría...

No fue sino hasta fines de la década de los ochenta cuando Paul Sabatier (1988 y 1991), a menudo en colaboración con Hank Jenkins-Smith (1993), propuso que la heurística del proceso de las políticas (término de ellos) tenía “serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza” (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993:3) y, de manera más específica, que el proceso de las políticas negaba “el papel de las ideas —en particular, de las ideas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas— en la evolución de las políticas” (Sabatier, 1993:15).

Sabatier planteó seis quejas muy concretas acerca del proceso de las políticas en cuanto concepto unificador dentro de las ciencias de las políticas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993: 3-4; cursivas en el original):

1. “El modelo por etapas realmente *no es un modelo causal*.” Es decir, no se prestaba para predecir, ni siquiera para indicar de qué modo una etapa lleva a la otra.
2. “El modelo por etapas *no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas*” Por tanto, no está dispuesto a ser confirmado, enmendado ni inventado.
3. “La heurística por etapas padece de una *imprecisión descriptiva* al plantear una serie de etapas...”
4. “La metáfora de las etapas sufre de un *enfoque legalista, de arriba abajo, inherente*.”
5. “La metáfora de las etapas *subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis*” En otras palabras, niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales.
6. “La metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y *el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas*.”

Las críticas de Sabatier estaban bien formuladas y meditadas, a pesar de que no siempre abordaban los temas de los que utilizaban la metáfora del proceso de las políticas.³ Por ejemplo, Brewer y deLeon nunca propusieron que el proceso de las políticas incluyera un *modelo* tal como afirmaba Sabatier, pues se habían dado clara cuenta de que no era adecuado para probar hipótesis formales ni para predecir con mucha exactitud. Más bien, consideraban que el proceso de las políticas era como un dispositivo (una heurística, en sí) que ayudaría a desagregar una red de otro modo inconsútil de transacciones de las políticas públicas, como la retrataba con demasiada frecuencia la ciencia política. Propusieron que cada segmento y cada transición estuviera diferenciada por distintas acciones y propósitos. Por ejemplo, la estimación de las políticas era casi siempre una actividad analítica que buscaban (casi siempre) con afán los analistas de personal dentro de una oficina gubernamental, mientras que la implementación la realizaba otro conjunto completamente diferente de actores, que por lo general trabajaban fuera de la dependencia gubernamental y tenían que interactuar con un conjunto definido de clientes externos, y que a veces tenían que alterar literalmente los propósitos de la política pública en vista de las necesidades locales. Sin embargo, la metáfora del proceso de las políticas en general implicaba un sistema. En el símil de Brewer y deLeon (1983), el “modelo” del proceso de las políticas era como un médico: éste puede examinar la circulación sanguínea de un paciente, pero nunca puede olvidarse de que la circulación está contenida dentro de un sistema (o sea, el cuerpo) y de que le es vital. En este sentido, Brewer y deLeon nunca afirmaron que las etapas fueran unidireccionales ni que carecían de capacidad de retroalimentación.

Sin embargo, estas reservas o réplicas no buscan disminuir la importancia de la agenda de investigación de Sabatier y Jenkins-Smith, cuya base no estaba, ni con mucho, cerca de descartar la heurística del proceso de las políticas, como nos hubieran hecho creer los autores. Más bien, podría afirmarse que en el fondo de su esquema de la Coalición de Apoyo, se referían explícitamente a una clara laguna en el proceso de las políticas, en este caso, la iniciación de la política pública (o lo que otros han llamado la “definición del problema”). Su título —*Policy Change and Learning*— habla directamente de sus metas, es decir, explicar cómo toman forma los programas nuevos (o los que en verdad han sido revisados), los cuales a veces duran más de una década, y se llevan a cabo a pesar de un gran número de partidos de oposición que no son tanto derrotados sino más bien cooptados por lo que Sabatier y Jenkins-Smith llaman una “coalición de apoyo”. Además, las peculiares contribuciones que han hecho a la investigación de las políticas públicas —en contraste, digamos, de Polsby— son importantes, pues se centran explícitamente en las diferencias entre los elementos dinámicos y estáticos de las políticas, proporcionan un mayor conocimiento entre lo que llaman los temas secundarios *versus* los temas medulares, y tratan de incorporar cambios en los “valores” a medida que permiten que las normas se conviertan en una parte formal de las consideraciones de la política pública. Podemos ver contribuciones análogas hechas por los profesores Baumgartner y Jones (1993), cuando describen los sucesos de las políticas en términos de una serie regular de acontecimientos disparadores, o lo que llaman “equilibrios interrumpidos”. Todas estas áreas han sido históricamente descuidadas por los analistas de políticas públicas (Schön y Rein, 1994; y deLeon, 1994a) y, por tanto, han afectado de manera adversa el discernimiento que ofrece el esquema de la política pública consensual.

En equilibrio

A pesar de las contribuciones de los profesores Sabatier y Jenkins-Smith, aún es necesario preguntarse si sus embestidas respecto a sí, en el mejor de los casos, las mejoras marginales para fomentar resultados de las investigaciones en el proceso de las políticas, irían de la mano con el fomento de esfuerzos de investigación en ese mismo sentido. Propongo que la respuesta es positiva, que el esquema del proceso de las políticas aún sirve como una heurística valiosa. En primer lugar, como he sugerido, y a pesar de sus repetidas protestas,⁴ existe cierta duda respecto a si ellas y el esquema de la coalición de apoyo han brotado del paradigma creado por el modo del proceso de las políticas. Y, para ser justos, no está claro qué es lo que queremos de ellas, pues parece que gran parte de la investigación central todavía está por realizarse dentro de un esquema, siempre y cuando se pueda admitir que el proceso de las políticas *no* es un modelo en el sentido formal de la palabra. Brewer y deLeon (y sospecho que otros “procesadores de las políticas”) prefieren considerar la heurística del proceso de las políticas como una forma de ver y categorizar actores y acciones de modo que ayuden a desenmarañar y dilucidar determinadas políticas, de manera retrospectiva (que es, por supuesto, la manera más clara) y —con un poco más de cuidado— pendiente. Como sabe muy bien el lector, éste no es un logro pequeño, aun si no nos ayuda a contemplar en definitiva la siguiente montaña amenazante de las políticas. Discutir si representa un “modelo”, una “metáfora” o una “heurística” no sirve de mucho en la medida en que reconozcamos sus principales fortalezas (por ejemplo, un medio para considerar las acciones de las políticas) y sus debilidades concomitantes (una carencia de capacidades de predicción) y actuar en consecuencia.

En segundo lugar, se puede demostrar que gran parte de las reiteraciones más radicales de la investigación sobre políticas públicas —me refiero a los temas pospositivistas, incluida la investigación de la hermenéutica y de la teoría crítica— podría incorporarse también fácilmente al paradigma del proceso de las políticas. Por ejemplo, la teoría crítica prueba que las “comunicaciones sistemáticamente distorsionadas” son una amenaza para las bases en que se sustenta una buena política y la legitimidad social; es decir, según Jürgen Habermas, una “racionalidad comunicativa”. Una transición fácil consistiría en describir un movimiento que se dirige hacia una mayor racionalidad comunicativa en términos de una definición de problemas mejorada, o lo que Lasswell originalmente llamó la función de la “inteligencia”, y, después, hacia la etapa de iniciación. Otros pospositivistas, como Fischer y Forester (1993), se ubicarían en el mismo lugar. De igual manera, las nuevas contribuciones a la investigación de las políticas públicas, como la etnografía o la negociación mediada, bien pueden caber en el modelo del proceso de las políticas sin socavar —antes bien, mejorando— su validez para comprender dichas políticas, trabajar con ellas o, aún mejor, perfeccionarlas. La tarea final es, por supuesto, uno de los lances originales de Lasswell.

La pregunta más apremiante no es “si el proceso de las políticas”, sino si el esquema (o heurística) del proceso de las políticas puede ser útil para llevar a las ciencias de las políticas hacia un conjunto de teorías orientadas por la política pública. Después de todo, es evidente que la clara intención de Sabatier y Jenkins-Smith era buscar una teoría de las políticas, no la denigración de la heurística del proceso de las políticas del “hombre de paja”. En este punto en particular, la respuesta debe ser mucho más agnóstica, pues el “teorema de la maximización” que propuso Lasswell parece depender demasiado del razonamiento económico tradicional; simplemente, existen demasiados ejemplos en los que no prevalece el *imperium economia* —no obstante ser tan convenient-

te y seductor—, como Etzioni, Bellah y los comunitaristas se apresuran a señalar. Tampoco parece convincente el trabajo de Dror (1971) sobre la metateoría, incluso después de 20 años.

Por ejemplo, apenas en fechas recientes el presidente estadounidense, William Clinton, aceptó un componente totalmente nuevo que forzaría el presupuesto, cuando dio la orden de que se otorgaran mayores beneficios a los veteranos estadounidenses de la Guerra de Vietnam que estuvieran discapacitados, los cuales *podrían* haber contraído cáncer de próstata, basando esta decisión en pruebas científicamente no concluyentes que vinculaban el cáncer de próstata con el agente Naranja. Si se tiene en cuenta que casi tres millones de hombres pelearon en Vietnam y que 10% de ellos (sin importar su experiencia en Vietnam) contrae cáncer de próstata, los beneficios gubernamentales importantes podrían ser sustanciales (Purdum, 1996). De este modo, y más a nuestro favor, las acciones del presidente Clinton difícilmente parecen validar un enfoque económico en sentido estricto.

En este caso, cabría preguntarse si las ciencias de las políticas se verían beneficiadas si adoptaran una perspectiva de análisis de sistemas (léase el “modelo” del proceso de las políticas), más bien que una perspectiva de sistemas general; es decir, aceptar el proceso de las políticas con su limitado valor y dejarlo atrás para cosas más grandes y mejores. Éste es un enfoque más holístico que busca, tal vez con tropiezos, acercarse a la “gran película”, repleta de los requisitos intimidantes de las complejidades y vínculos de la gran película; en física, una perspectiva de sistemas generales se conocería como “GTU”, o gran teoría unificadora, es decir, el santo grial de la mayoría de los físicos. Sin embargo, el análisis (del griego “desatar o soltar”) de sistemas intenta responder la cuestión de las partes desagregadas en lugar de una totalidad mucho más prohibitiva. En defensa de aquélla, se puede admitir que los vínculos siguen siendo escurridizos, pero al menos se tiene alguna idea de lo que compone a las partes (o, de igual importancia, lo que no las compone). Si bien esta información puede parecer apenas poco más que un incidente aislado e inconexo, gracias a Kuhn se sabe que éstos son los elementos de las “revoluciones científicas” (Kuhn, 1962). En vista de que la mayor parte de la investigación de las políticas abordó episodios idiosincrásicos, nos conformaríamos con dedicarnos a la búsqueda de una serie de teorías de medio alcance, como Robert Merton empezó a hacerlo hace algunos años (1968).

En cuanto al proceso de las políticas, todavía no podríamos comprender de qué manera funciona el sistema entero *en la teoría verificable* (o, si se prefiere la terminología de Popper, *falsable*), pero con la ayuda de John Kingdon (1984), por ejemplo, tenemos una mejor idea de cómo se formulan las agendas y cómo se presentan las alternativas de las políticas públicas. Y, como nos ha aconsejado en repetidas ocasiones Charles Lindblom a lo largo de los años (Lindblom y Cohen, 1971; y Lindblom, 1990), mientras los santos griaes están bien y a salvo de nuestra avaricia por ellos, incluso el “conocimiento utilizable” y el “salir del paso” nos proporcionan una valiosa iluminación por sí mismos.

Conclusión

En pocas palabras, antes de desechar a un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas públicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en

segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y, en tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le demos mucha utilidad a la práctica. Ninguno de estos criterios es un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas.

Para terminar, el paradigma del proceso de las políticas nunca nos ha dado todo lo que hubiéramos querido de él, de modo que debemos hacernos dos preguntas: en lugar de formulaciones de políticas alternativas, ¿hemos abrumado al esquema de las políticas con posiciones heroicas? Y, más importante aún, ¿exactamente qué es lo que queremos que nos dé? ¿Una teoría, un cambio político o sucesos? Tal vez, pero si no es así, como de seguro es el caso, entonces la perspicacia ciertamente operativa o, como observó Lasswell, una “mejor inteligencia que conduzca a un mejor gobierno”, es una alternativa aceptable.

Por supuesto, fue F. Scott Fitzgerald -el consumado analista de las políticas de los Ruidosos Veinte-, al escribir acerca del fatalmente desilusionado Jay Gatsby, quien nos ofreció lo que podría ser un apropiado peán para el preocupado y calumniado esquema, heurística o modelo del proceso de las políticas, cuando dijo:

Gatsby creía en la luz verde, en el futuro feliz que año tras año retrocede ante nosotros. Aunque en este momento nos evite, no importa... Mañana correremos más rápido, estiraremos más los brazos... Y una buena mañana...

Notas

* Versión publicada en *Gestión y Política Pública*, Volumen VI, N° 1, México, primer semestre de 1997.

¹ A principios de la década de los ochenta, cuando Garry Brewer y Peter deLeon finalizaban su *The Foundations of Policy Analysis* (1983), le pidieron a Lasswell que escribiera un anexo. Él decidió no hacerlo y explicó que el libro y su formato estaban bien así.

² Obviamente, ésta pretende ser una lista representativa antes que completa; aquí se presentan disculpas a aquellos que no aparecen.

³ Una revisión más completa del ensayo de Sabatier y Jenkins-Smith se encuentra en deLeon (1994). Sabatier recurrió a más de un esquema del proceso de las políticas, ya que también en sus críticas incluye a Elinor Ostrom y Richard Hofferbert.

⁴ Él se basa en numerosas conversaciones con el profesor Sabatier sobre el tema.

Bibliografía

- ANDERSON, James (1975), *Public Policy Making*, New Holt, Rinehart and Winston.
- BARDACH, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BELLAH, Robert et al. (1985), *Habits of the Heart*, Nueva York, Perennial Library of Harper & Row.
- BREWER, Garry D. y deLEON, Peter (1983), *The Foundations of Policy Analysis*, Monterrey, CA, Brooks/Cole.
- BREWER, Garry D. (1974), The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline, *Policy Sciences*, volumen 5, 3, (septiembre).
- deLEON, Peter (1997), *Democracy and the Policy Sciences*, Albany, NY, SUNY Press.
- deLEON, Peter (1994a), Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future, *Policy Sciences*, volumen 27, 1.
- deLEON, Peter (1994b), The Policy Sciences Redux: New Roads to Post-Positivism, *Policy Studies Journal*, volumen 22, 2.
- deLEON, Peter (1988), *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- DROR, Yehezkel (1971), *Design for the Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier.
- ETZIONI, Amitai (1988), *The Moral Dimension*, Nueva York, The Free Press.
- FISCHER, Frank y FORRESTER, John (comps.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC, Duke University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970), The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding, *World Politics*, volumen 22, 3, (abril).
- IKLE, Fred Charles (1971), *Every War Must End*, Nueva York, Columbia University Press.
- JENKINS-SMITH, Hank C. y SABATIER, Paul A. (1993), The Study of the Public Policy Process, en SABATIER, Paul A. y JENKINS-SMITH, Hank C. (comps.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- JONES, Charles (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, CA, Wadsworth.
- KAUFMAN, Herbert (1976), *Are Governmental Organizations Immortal?*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- KINGDON, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston, Little, Brown & Co.
- KUHN, Thomas (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press.
- LASSWELL, Harold D. (1956), *The Decision Process*, College Park, MD, University of Maryland Press.
- LASSWELL, Harold D. (1951), The Policy Orientation, en LERNER, Daniel y LASSWELL, Harold D. (comps.), *The Policy Sciences*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- LASSWELL, Harold D. y KAPLAN, Abraham (1951), *Power and Society*, New Haven, CT, Yale University Press.
- LINDBLOM, Charles E. (1990), *Inquiry and Change*, New Haven, CT, Yale University Press.
- LINDBLOM, Charles E. y COHEN, David K. (1971), *Usable Knowledge*, New Haven, CT, Yale University Press.
- MAY, Judith V. y WILDAVSKY, Aaron B. (comps.) (1978), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- MERTON, Robert K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press, (publicado originalmente en 1949).
- POLSBY, Nelson W. (1984), *Political Innovation in America*, New Haven, CT, Yale University Press.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY, Aaron B. (1973), *Implementation...*, Berkeley, University of California Press.
- PURDUM, Todd S. (1996), Clinton Orders Expanded Agent Orange Benefits, *New York Times*, (29 de mayo).
- QUADE, Edward S. (1983), *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier.
- RIVLIN, Alice M. (1971), *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- SABATIER, Paul A. (1993), Policy Change over a Decade or More, en SABATIER, Paul A. y JENKINS-SMITH, Hank C. (comps.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.

- SABATIER, Paul A. y JENKINS-SMITH, Hank C. (comps.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- SABATIER, Paul A. (1991), Towards Better Theories of the Policy Process, *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, 2, (junio).
- SABATIER, Paul A. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, vol. 21, 2-3.
- SCHÖN, Donald A. y REIN, Martin (1994), *Frame Reflection*, Nueva York, Basic Books.
- SUCHMAN, Edward A. (1967), *Evaluative Research*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- TITMUS, Richard (1971), *The Gift Relationship*, Nueva York, Pantheon Books of Random House.

La “segunda imagen” invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas*

PETER GOUREVITCH

¿Ha caducado la distinción entre las relaciones internacionales y la política doméstica? Quizás. Plantearse esta pregunta presupone que en algún momento existió, lo que no deja de ser dudoso. Sin embargo, las dos ramas de la ciencia política han tenido, al menos, diferentes sensibilidades. Cada cual puede aproximarse al mismo problema sin plantearse las mismas preguntas. El especialista de las relaciones internacionales busca explicar la política exterior y la política internacional. Le preocupa el sistema doméstico en tanto que éste sea útil para tal propósito. Si se encuentra poco satisfecho con explicaciones basadas puramente en el sistema internacional, puede hacer su propia incursión en la política doméstica, un viaje que frecuentemente puede traer descubrimientos (como el de Allison en *Essence of Decision*, 1971) útiles sobre todo para los comparativistas. Sin embargo, la intención última del viaje continúa siendo la comprensión de la dinámica internacional. Para el estudioso de las relaciones internacionales la estructura doméstica es una variable independiente o interviniente y, en ocasiones, irrelevante (Waltz, 1975: 86). La mayor parte de la literatura que hace referencia a la interacción del sistema internacional y la estructura doméstica es obra de autores con preocupaciones internacionalistas. Como consecuencia, esta literatura se centra en la influencia de la estructura doméstica en las relaciones internacionales.

El comparativista a menudo busca explicar la naturaleza de la estructura doméstica: ¿por qué es como es?, ¿cómo llegó a ser como es?, ¿por qué una estructura difiere de otra?, ¿cómo esta estructura afecta a distintos aspectos de la vida, como la salud, la distribución del ingreso, el crecimiento económico, la vivienda? Para responder a estas preguntas el mismo sistema internacional puede convertirse en una variable explicativa. En lugar de causa de la política internacional, la estructura doméstica puede ser una consecuencia de la misma. Los sistemas internacionales también se convierten en causas en lugar de consecuencias.

Como a la mayoría de los que trabajan en estos campos, me interesan las cuestiones planteadas por ambos enfoques. En este ensayo, sin embargo, quiero concentrarme en las planteadas por los comparativistas. Todos sabemos que existe interacción; entendemos que la política internacional y las estructuras domésticas se influyen mutuamente. Habiendo leído recientemente, por varios motivos, gran parte de la literatura actual que explora esta interacción,

pienso que la perspectiva del comparativista ha sido dejada de lado, esto es, el estudio de la repercusión del sistema internacional sobre la estructura doméstica. Mis comentarios y críticas a esta literatura se centran en tres aspectos interrelacionados:

Primero, al utilizar la estructura doméstica como una variable que explica la política exterior, debemos explorar hasta qué punto esta estructura se deriva de las exigencias del sistema internacional. Como contribución a esta explicación examinaré varios argumentos encontrados en diversos escritos que abordan esa misma problemática.

Segundo, al usar la estructura doméstica como variable para explicar la política exterior, gran parte de la literatura es “apolítica”. Acentúa las características estructurales de los regímenes domésticos que constriñen las políticas sin tener en cuenta ni el contenido de los intereses que persiguen sus objetivos a través de las políticas públicas, ni la orientación política de las personas que controlan la maquinaria del Estado. Abordaré este problema con un breve debate sobre la distinción que se hace a menudo entre Estados “fuertes” y “débiles” como explicación de la política económica exterior.

Finalmente, cuando se exploran los lazos entre la política internacional y la doméstica se mantiene que ha habido una ruptura con el pasado, de modo que el carácter presente de la interacción representa una discontinuidad que requiere nuevas categorías de análisis. En concreto se destacan la interdependencia, la permeabilidad, los actores transnacionales y el declive de la soberanía. A pesar de ser efectivamente cierto que el presente no es idéntico al pasado, esta defensa de la novedad es exagerada. Muchos rasgos considerados como característicos del presente (interdependencia, el papel del comercio, los actores transnacionales, la permeabilidad, el conflicto dentro del Estado sobre las que han de ser políticas deseables) también parece relevante para los sistemas y regímenes del pasado; y, al contrario, características del pasado (guerra, inestabilidad, soberanía, poder militar, anarquía internacional) parecen estar todavía con nosotros.

La mayor parte del trabajo se refiere al primer punto. Los otros dos son abordados demasiado breve y tentativamente. Los considero conjuntamente, con el riesgo de saturar al lector, porque quiero mostrar que también son útiles a los especialistas de las relaciones internacionales interesados en los puntos segundo y tercero que están dispuestos a hacer incursiones en el primero. Abordarlos conjuntamente nos obligará a pensar de forma distinta el lazo existente entre las relaciones internacionales y la política doméstica.

PRIMERA PARTE:

El impacto del sistema internacional en la política doméstica

Hay dos aspectos del sistema internacional que tienen efectos poderosos sobre las características de los regímenes domésticos: la distribución de poder entre Estados, o sistema internacional, y la distribución de la riqueza y de la actividad económica, o economía internacional. Simplemente, el desarrollo político está influenciado por la guerra y el comercio.

Ciertamente estas dos categorías no son exhaustivas. Existen otras fuerzas externas. Las ideas o ideologías, por ejemplo, pueden influenciar en mucho el desarrollo político; católicos *versus* protestantes; Napoleón y la Revolución francesa *versus* el Antiguo Régimen; fascismo, comunismo, y democracia burguesa, los tres como ideologías enfrentadas. Estas líneas de tensión ideológica dieron forma no sólo al sistema internacional, sino también a la política internacional. Esto no debe sorprendernos. Las ideas, junto con la guerra y el comercio, están íntimamente ligadas a las tareas a las que todo régimen se ha de enfrentar: la defensa contra los invasores, la satisfacción de necesidades materiales y la gratificación de necesidades ideales (Schurmann, 1974).

Desde luego, la forma más clara de influencia externa sobre la política es la invasión y ocupación directa; aunque la ocupación puede ser compleja, ya que necesita colaboradores nativos. Menos claro empíricamente, pero igualmente obvio conceptualmente, es la “intrusión”: subsidios a periódicos o a quintas columnas, espionaje, asesinato, etc. Ninguna de estas categorías requiere mucha investigación. No necesitamos mirar muy lejos para encontrar ejemplos de regímenes alterados por la llegada de tropas extranjeras: Alemania después de ambas guerras mundiales, Italia en 1943, Austria-Hungría en 1918, Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968. Tampoco es difícil encontrar casos de intrusión: Irán en 1954, Guatemala en el mismo año, Chile en 1973, Vietnam desde la segunda guerra mundial. El papel de las ideas requiere una consideración cuidadosa, pero por razones de espacio y de economía mental limitaré mi discusión al sistema internacional de Estados y a la economía internacional.

De modo similar, limitaré la amplitud de los resultados a examinar. “El impacto sobre la política doméstica” puede incluir efectos variados: acontecimientos y decisiones específicos, una política, un tipo de régimen y un patrón de coalición. No es difícil pensar en ejemplos de los tres primeros: la carta de Zinoviev y las elecciones británicas de 1924; la declaración de guerra de Estados Unidos después de Pearl Harbour; la subida de los niveles de tarifas mundiales después de la caída de precios desde 1873. Aquí me centraré en los resultados más complejos. Primero, el tipo de régimen: autoritario o constitucional, democracia burguesa o fascismo o comunismo, monárquico o aristocrático o democrático, liberal o totalitario, débil o efectivo, unitario o federal, presidencial o parlamentario. Segundo, el patrón de coalición: tipo y composición de las élites dominantes: propietarios o élites políticas, ejército, finanzas, manufacturas o sindicatos; movimientos de clase trabajadora integrados, autónomos o radicales; poder muy concentrado o ampliamente compartido. El tipo de régimen y el patrón de coalición están interconectados y no es fácil dibujar una distinción clara. Por el primero me refiero a la estructura institucional, la maquinaria, procedimientos y procesos de toma de decisiones. El patrón de coalición tiene que ver con qué grupo es el que está y lo que quiere. El tipo de régimen enfatiza las propiedades formales de los lazos que existen entre ellos. Con nuestros objetivos, éstos son los resultados más significativos ya que constituyen rasgos perdurables de un sistema político dado, aquellos que operan a través del tiempo dando forma al comportamiento en momentos específicos de formación de políticas, decisiones o acontecimientos. El tipo de régimen y el patrón de coalición son las variables del sistema político más usadas para explicar la política exterior. Estas diferentes fuerzas exteriores y los resultados que producen se presentan en forma de cuadro en el apéndice. El resto de la primera sección se refiere a aquellas tesis que avanzan el impacto de dos tipos de estímulos internacionales en la formación del tipo de régimen y del patrón de coalición: la economía y el sistema internacional de Estados.

La economía internacional

Tanto la literatura sobre relaciones internacionales como los acontecimientos recientes nos han concienciado del impacto de las fuerzas del mercado mundial sobre la política doméstica. Citar el embargo de petróleo después de la guerra Árabe-Israelí de 1973 hace innecesario otros ejemplos. Los efectos, sin embargo, no son nuevos. Por sí sola la Gran Depresión no encumbró a Hitler al poder: lo hicieron la historia alemana, las instituciones, los partidos, la cultura política, las clases e individuos específicos, pero es imposible imaginar que sin los millones que se quedaron sin trabajo después de la contracción en la economía estadounidense tras la crisis de 1929, estas otras fuerzas pudieran haber forzado ese resultado.

El ciclo económico que se ha llamado de la Gran Depresión de 1873-1896 también tuvo efectos dramáticos en la vida política a nivel mundial. Incrementos enormes de la producción agrícola industrial llevaron a una caída en picada de los precios de ambos tipos de bienes. En Gran Bretaña, la entrada de cereales extranjeros produjo la expulsión de muchas personas fuera de la tierra, socavó la aristocracia terrateniente y aceleró la democratización de la vida política (el sufragio secreto, el sufragio universal, las elecciones de gobiernos locales, la separación de la Iglesia del Estado). En Francia y Alemania la caída de precios amenazó a los intereses industriales y terratenientes. En ambos países estos grupos consiguieron protegerse erigiendo altos aranceles. En Francia, la fórmula sirvió para fortalecer a la república, en Alemania, fortaleció el imperio destartado de nuevo cuño de Bismarck. De este modo, en ambos países, grupos preindustriales consiguieron mantener y prolongar sus posiciones, con desastrosas consecuencias para el gobierno constitucional: fascismo en Alemania, el colapso francés de los años treinta y, más tarde, Vichy. Italia, Rusia, y el sudeste europeo no fueron capaces de proveer ni siquiera sustentar a la mayor parte de sus poblaciones y enviaron olas de emigrantes alrededor del mundo. En Estados Unidos la depresión de finales del siglo XIX sirvió para expandir el populismo, un reto poderoso al sistema bipartidista y a la hegemonía de intereses industriales. Éste fue finalmente derrotado, en parte porque los emigrantes conocedores de los efectos de la crisis en Europa apoyaron a los empresarios republicanos en contra de los granjeros demócratas y de los populistas (Gourevitch, 1977: 281-313).

En todos estos países, lo que ahora conocemos como actores transnacionales estuvieron efectivamente presentes (al menos en cierto sentido del término) (Huntington, 1973: 338-368): los inversores británicos, los empresarios acereros alemanes, los ingenieros franceses, los misioneros americanos.

Parece incontrovertible que las fuerzas internacionales del mercado afectan a la política y que lo han venido haciendo durante mucho tiempo, ¿podemos encontrar hipótesis que establezcan relaciones sistemáticas entre estas fuerzas y ciertas configuraciones de regímenes políticos y patrones de coalición?

Industrialización tardía y control estatal centralizado

Una de las tesis más conocidas en este sentido es la que encontramos en el famoso ensayo de Alexander Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective" (Gerschenkron, 1963)¹. Brevemente, la argumentación de Gerschenkron es como sigue: los requerimientos

políticos y económicos de aquellos países que se industrializan temprano, cuando éstos se enfrentan con pocos y simples competidores, y tecnología de capital baja, son diferentes de los requerimientos de aquellos que se industrializan cuando la competencia ya existe y la industria se ha convertido en algo complejo, masivo y caro. Cuanto más avanzada esté la economía mundial, mayor va ser el coste de entrada. El pago de estos costes requiere mayor movilización colectiva, lo cual supone mayor coordinación central. Las sociedades que antes de la industrialización desarrollaron instituciones centrales fuertes encontrarán estas instituciones muy útiles para alcanzar a los industrializadores “tempranos”.

El primer país industrializado, Gran Bretaña, disfrutó de congruencia entre el carácter liberal de su sociedad y la naturaleza relativamente simple del desarrollo económico en la primera etapa de la Revolución industrial en el siglo XVIII. La sociedad tenía gremios débiles o inexistentes, que fueron incapaces de prevenir la introducción de prácticas nuevas. Tenía una mano de obra abundante que fue expulsada de la tierra a las fábricas y una aristocracia y clase media orientadas al comercio, ambas con mucha vista para encontrar nuevas formas de hacer beneficios. Su Marina fue capaz de atender los mercados mundiales. Su Estado fue suficientemente poderoso para sostener a la Marina y mantener el orden de fronteras dentro, sin menoscabar la iniciativa y la búsqueda de beneficios incluso cuando, como en el caso de los cercamientos de tierras (*enclosures*), amenazaban la estabilidad social. La industria atravesaba la etapa textil, en su primera encarnación: innovación en pequeña escala, relativamente individualista y dependiente de los artesanos, mientras que los requerimientos organizacionales y de capital eran pocos y fácilmente movilizables por las fuerzas del mercado (Hobsbawn, 1970; Landes, 1969).

En el siglo XVIII, la sociedad alemana no pudo imitar este modelo. La fragmentación política limitaba el empuje de la demanda. La fortaleza de los gremios previno la innovación. El régimen de tenencia de la tierra a lo largo de lo que luego sería Alemania variaba considerablemente, pero, en su mayor parte, los campesinos, a pesar de carecer de las libertades de sus homólogos ingleses, no pudieron ser expulsados de ella. La clase media tenía una composición tradicional: abogados, funcionarios estatales, profesores, mercaderes, todos ellos con poca inclinación a la innovación industrial. La aristocracia se diferenciaba considerablemente. En el Este, la pequeña aristocracia estaba más orientada a producir beneficios, pero obtenía su dinero de la tierra y de actividades relacionadas con ella, como la elaboración de cerveza, estando poco inclinada a invertir en actividades nuevas que pudieran poner en peligro la hegemonía de la tierra. Mientras que el Estado alemán no existía, sí que existían Estados locales. Éstos tenían tradiciones estatales muy fuertes, especialmente en lo que a la orientación de la actividad económica se refiere (Carsten, 1968; Hamerow, 1958 y Clapman, 1935).

Un siglo después algunos de estos inconvenientes se convirtieron en ventajas. Cuando la Revolución Industrial pasó de los textiles al hierro, el acero y la industria química; de la implantación de pequeños telares a las gigantescas fábricas, minas y altos hornos, las necesidades de capital se dispararon. Tanto la organización como la coordinación se convirtieron en componentes críticos de la productividad. El carácter corporativo de la sociedad alemana, que en un primer momento fue un problema, de repente se convirtió en una gran ayuda. Una vez que se alcanzaba cierto nivel tecnológico, ya no era necesario imitar a Inglaterra. Los bancos y el Estado organizaron una industrialización altamente centralizada de manera muy rápida, que no tuvo paralelo en Gran Bretaña. Este tipo de corporatismo centralizado de Estado fue

altamente recompensado por los mercados internacionales. Alemania se encontraba por delante de Gran Bretaña en el cambio de siglo.

El artículo de Gerschenkron analiza sólo el final del siglo XIX, pero es posible extender su argumento a un período más amplio. Barrington Moore lo hace al sugerir que la democracia burguesa, el fascismo y el comunismo son formas sucesivas de modernización, más que opciones disponibles para un país concreto en un momento determinado. Moore atribuye el fascismo a las consecuencias de acceder a la industrialización en un momento más tardío. La configuración misma que hizo posible el que Alemania y Japón, y en menor medida Italia, alcanzasen a Gran Bretaña tan rápidamente (la supervivencia de clases, instituciones y valores de una era preindustrial y anticonstitucional), también hizo que estos países fuesen más vulnerables al fascismo. Moore avanza una extrapolación para los casos de las revoluciones de base campesina de China y Rusia: en el momento en que estos países se incorporan al sistema mundial de Estados y competencia económica, la situación ha avanzado más incluso, los modelos Alemán y Japonés ya no son válidos. La alianza de burócratas, industriales y terratenientes resultaba demasiado débil en relación a un campesinado y un proletariado nacientes que podían ser movilizados bajo condiciones de presión extrema, fruto ésta de las guerras mundiales y la penetración capitalista. En el siglo XX, el desarrollo autónomo requería autarquía; y políticamente, las masas eran la única base plausible para asegurar tal política, con el requisito añadido de un partido disciplinado que fuese capaz de expulsar a las viejas élites. Moore esquematiza su argumento de la siguiente manera:

Sólo hasta un cierto punto estos tres tipos —revolución burguesa culminando en la forma de democracia occidental, revoluciones conservadoras desde arriba, que terminan en fascismo y revoluciones campesinas que desembocan en comunismo— pueden constituir elecciones y rutas alternativas. Son más bien etapas históricas sucesivas. Como tales, la relación que puede establecerse entre ambas es limitada. Los métodos de modernización elegidos en un país cambian las dimensiones del problema para los países que deciden dar el mismo paso, como bien reconoció Veblen al acuñar ese término ahora de moda, “las ventajas del atraso”. Sin la anterior modernización democrática de Inglaterra, los métodos reaccionarios adoptados en Alemania y Japón difícilmente habrían sido posibles. Sin las experiencias capitalista y reaccionaria, el método comunista habría sido algo enteramente diferente, eso si hubiese llegado a darse [...]. Aunque han existido algunos problemas comunes en la construcción de las sociedades industriales, la tarea sigue enfrentando un continuo cambio. Las precondiciones históricas de cada una de las principales especies políticas difieren extremadamente de las otras (Moore, 1966: 413-444)².

Las ideas de Gerschenkron también han encontrado resonancia en estudios sobre América Latina. Albert Hirschman, en un artículo muy conocido sobre la sustitución de importaciones en la industrialización, encuentra similitudes y diferencias entre el desarrollo tardío de América Latina y el modelo germano-japonés. Lo “tardío” puede no estar correlacionado de una forma lineal con crecimiento vigoroso, concentración alta y un gobierno fuerte; en algunos casos, la curva puede inclinarse hacia atrás: después de cierto momento, la tardanza lleva al crecimiento esporádico y a una dirección central errática (Hirschman, 1971: 85-123 y 1977: 67-98). Basándose en Hirschman, Guillermo O'Donnell ofrece una explicación para la extensión de la

dictadura en América Latina. Estos regímenes “burocrático autoritarios” se derivan de una crisis en la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones cuyos fallos inducen presiones diversas, que a su vez provocan duras técnicas de represión política para su control (O'Donnell, 1973 y s/f).

En un fascinante trabajo sobre los países latinos europeos, James Kurth hace una síntesis brillante del razonamiento gerschenkroniano y otros conceptos derivados de autores tan diversos como Raymond Vernon (sobre el ciclo productivo), Joseph Schumpeter (sobre la innovación) y Max Weber (sobre los tipos de autoridad), al servicio de especulaciones sobre los rasgos característicos comunes a Portugal, España, Italia, Grecia y los países latinoamericanos. Al igual que en otros países de desarrollo tardío, la política en cada uno de éstos está muy influenciada por la yuxtaposición de clases industriales y preindustriales; la alternancia entre formas liberales y autoritarias deriva en parte de tal combinación. En contraste con los países desarrollados en una etapa anterior, los países de Europa del Sur se enfrentan a una estructura económica internacional más desarrollada, en la cual adoptan ciertas formas de actividad industrial que son desechadas por los países más avanzados, o más exactamente por corporaciones en busca de menores costes de trabajo. El sistema gira como un rápido tiovivo: Italia, Grecia, España o Portugal pueden subirse sólo cuando ciertos tipos de mercancías favorecen su particular mezcla de fuerza de trabajo y capacidades de organización, pero carecen de la madurez para permanecer en este puesto, y consecuentemente se enfrentan al peligro constante de ser expulsados del mismo. Esta situación también constriñe la política, impulsando hacia y contra el liberalismo (Kurth, 1973 y s/f).

Para el grupo de autores con los que asocio la noción gerschenkroniana del desarrollo tardío, los resultados políticos dentro de los países están enormemente afectados por el carácter de la economía mundial en el momento en el que intenta industrializarse. A causa de la competencia y el cambio tecnológico, cada nuevo país entrante en la “carrera de la industrialización” se enfrenta a un juego diferente con reglas distintas. Sin embargo, todos estos autores coinciden con que el impacto de cada situación internacional no puede ser determinado sin el conocimiento del carácter interno de cada sociedad. Gerschenkron mostró cómo algunas características de la sociedad alemana y rusa llegaron a ser ventajas al producirse los cambios económicos. Moore, Hirschman, O'Donnell y Kurth coinciden también en su énfasis sobre los factores internos: el carácter del desarrollo social en el momento en el que el país es incorporado a la economía internacional. Éste, entre otros aspectos, les diferencia del grupo siguiente, los teóricos de la “dependencia” o del “centro-periferia.”

Teorías del imperialismo, del centro-periferia y de la dependencia

Un segundo grupo de teóricos atribuye aún más importancia a la economía política internacional como forjadora del desarrollo político que los que he llamado gerschenkronianos. Este grupo diverso de escritores (a los que llamaré teóricos de la dependencia, a pesar de ser mejor conocidos por su asociación con alguna otra etiqueta, como teorías imperialistas o de centro-periferia) se esfuerza aún más en evitar el “reduccionismo” al nivel de la política interna; en realidad, puede tratarse del único grupo que permanece en el nivel del sistema internacional, o parece muy cercano a esta posición. Al igual que los gerschenkronianos, los teóricos de la dependencia enfatizan la naturaleza irrepetible del desarrollo, las nuevas reglas para cada país

que se incorpora, la importancia de la competencia. En contraste con aquéllos, aunque menos que los liberales, los teóricos de la dependencia atribuyen poco peso a factores puramente nacionales o internos como las tradiciones históricas específicas, las instituciones, las formas económicas y la política. También son más pesimistas sobre las posibilidades y beneficios del proceso.

Lo que los teóricos de la dependencia enfatizan es la matriz que erigen los países capitalistas avanzados, un sistema de presiones que constriñe extremadamente y, aún más, determina, las opciones disponibles para los países en desarrollo. Los países centrales pueden marcar los términos bajo los cuales el capital, el conocimiento y los mercados serán provistos a la periferia ya que tienen en sus manos el capital, la organización tecnológica y la preponderancia militar. Las fuerzas del centro condenan a la periferia a la subordinación: proveedores de materias primas, compradores de bienes acabados, fabricantes sólo de aquello que el centro les permite. Los países en desarrollo son incapaces de asignar sus recursos de acuerdo con sus necesidades internas, ni de seguir alguna visión alternativa de desarrollo. Como resultado se encuentran encerrados en una estructura en la que los beneficios del crecimiento fluyen desproporcionadamente hacia el centro. Los países de la periferia desarrollan economías duales: un sector moderno en expansión ligado a las necesidades del centro, y un sector miserable y estancado, irrelevante para las necesidades del capitalismo internacional, y por tanto abandonado e ignorado.

Para la periferia, la consecuencia política de este sistema es algún tipo de imperialismo: colonialismo absoluto para Lenin y Hobson, en el que las periferias son gobernadas directamente por los poderes centrales; neocolonialismo para Gunder Frank (1967), en el que las periferias tienen soberanía formal pero en realidad son prisioneras de una estructura que no pueden alterar.

Ninguno de los teóricos lleva muy lejos sus especulaciones sobre cuán variadas pueden ser las formas políticas que este tipo de relaciones permite tener a los regímenes dependientes. No ofrecen ninguna explicación de por qué algunos países en una posición neocolonial son más liberales que otros, algunos más autoritarios, unos civiles y otros militares. Los autores generalmente encuentran una tendencia hacia el autoritarismo en los países neocoloniales, que es de dos tipos. Autoritarismo basado en las élites (la variedad extranjero-dependiente, con la élite del comprador o el aliado extranjero), que suprime las presiones populares con el objeto de controlar una mayor proporción de la riqueza, o que persigue un tipo de desarrollo diferente (Brasil, Chile, Argentina, Uruguay). Autoritarismo con base popular *à la* Cuba, que moviliza el apoyo necesario de las masas para retirarse de la economía capitalista internacional y seguir una estrategia de desarrollo socialista o comunista.

Algunos autores en este grupo también recogen consecuencias políticas para los países del centro: Hobson y Lenin, desde luego, vieron el imperialismo como el resultado de la exportación de los conflictos internos —descenso de las ganancias y aumento de la presión de los trabajadores— que llevan a los capitalistas a invertir en el extranjero. Hobson pensó que la redistribución del ingreso podría resolver el problema de la demanda doméstica pero se mostró escéptico de que esta posibilidad pudiese ocurrir. Lenin estaba seguro de que no podía. De nuevo, el tipo de variación en la forma política que se permite a los países del centro no está

del todo claro: ni Lenin ni Hobson derivan ninguna explicación sistemática del desarrollo parlamentario *versus* autoritario de sus teorías del imperialismo.

El intento más ambicioso de extrapolar formas políticas específicas desde la economía internacional ha sido el ofrecido por Immanuel Wallerstein (1974). Mientras que su argumento ha sido detallado y cuidadoso para el período 1450-1650, Wallerstein intenta aplicarlo hasta el presente y está trabajando en más volúmenes. Su argumento, muy brevemente, es el siguiente: el desarrollo del capitalismo en el siglo XV trajo consigo la formación de un centro, una semiperiferia y una periferia. En cada polo los requerimientos políticos específicos fueron diferentes. Cada país generó, por tanto, formas políticas que se corresponden al lugar que ocupan en el sistema. Las economías del centro requerían Estados fuertes, las periféricas débiles, mientras que en las semiperiféricas eran híbridos. Así, en Francia e Inglaterra eran fuertes como conviene al centro, mientras que en Polonia y en la Prusia anterior al Gran Elector eran débiles, como conviene a la periferia.

El tratamiento de Wallerstein es complejo: tiene vicios y virtudes sobre los que hemos escrito varios autores. Con la intención que nos ocupa, la importancia de su discusión yace en su insistencia sobre la perspectiva del “sistema mundial”. Wallerstein ve su trabajo como una ruptura con aproximaciones estadocéntricas del desarrollo económico y político. Ni la agricultura comercial, los comienzos de la manufactura o el sistema fabril pueden ser entendidos en términos nacionales o desagregados. Las economías nacionales crecieron interactuando entre ellas desde un principio. Por lo tanto el analista debe intentar entender las propiedades del sistema como un todo. La diferenciación es una de las propiedades centrales del sistema, y que además confirma la necesidad de un punto de vista mundial, ya que sus efectos sólo pueden ser detectados desde tal perspectiva. Para Wallerstein la esencia misma del capitalismo yace en este tipo de diferenciación: la actuación de las fuerzas del mercado conduce a la acentuación de diferencias, no a su reducción. En cierto momento diferencias bastante pequeñas pueden explicar por qué es un área o país en lugar de otro el que empieza a ocupar un lugar en el sistema —por qué, por ejemplo, Europa occidental se convierte en el centro, en lugar de Europa oriental. Una vez que el sistema comienza a articularse, magnifica las consecuencias de las diferencias de los primeros momentos.

También para Wallerstein la diferenciación política debe ser contemplada en el sentido que va del sistema mundial al país, y no al revés. El sistema internacional es la unidad básica de análisis, más que las unidades de poder que deben su existencia a algún tipo de proceso concebido separadamente de la operación del sistema mismo. Los Estados son las resultantes concretas del sistema, no las unidades básicas que lo componen. Quizás no es una casualidad que este argumento haya sido enunciado por un sociólogo, en vez de hacerlo un politólogo o más particularmente un especialista en relaciones internacionales. Parte de Durkheim y de Marx, y no, como haría un especialista en relaciones internacionales, de Hobbes, Rousseau y Kant. Durkheim deriva lo individual de la sociedad: él es una individualidad diferenciada de otras según lo permite la sociedad, de acuerdo con su división del trabajo. Igualmente, Wallerstein deriva el Estado del sistema. La división internacional del trabajo es lo que determina la variación en formas políticas que puede permitirse a las unidades que lo componen. La posición en la división del trabajo determina el tipo de Estado: los Estados del centro deben ser fuertes; los Estados de la periferia deben ser débiles.

En ciertos momentos Wallerstein se aparta de la aplicación estricta del esquema del sistema mundial. Cuando explica por qué el centro necesita poder, nota que los Estados centrales necesitan gobiernos capaces de defenderse militarmente de sus rivales, de imponerse en ciertos mercados y fuentes de materiales, y de crear internamente grandes mercados uniformes. El razonamiento es circular: que el Estado sea fuerte es lo que lleva a ocupar una posición central, y no es la posición central lo que genera Estados fuertes. El que exista una interacción tiene mucho sentido, pero reduce el poder explicativo de la tesis central. La explicación de la fuerza no puede conectarse tan limpiamente a la tesis del nivel en el sistema. Resulta por tanto indispensable explorar la dinámica interna, lo que nos devuelve al campo Gerschenkroniano. Desde el punto de vista del sistema mundial resulta complicado entender por qué algunos países se diferencian políticamente: por qué, por ejemplo, Polonia y Prusia se convierten en adalides de Estados débiles y fuertes respectivamente, a pesar de tener tanto sistemas económicos como una posición en la división internacional del trabajo muy similares. Y por qué Holanda, Gran Bretaña y Francia fueron tan diferentes en el siglo XVII cuando todos formaban parte del centro. De nuevo la respuesta nos lleva a la política doméstica, que abordaré con más profundidad en la próxima sección del artículo.

Para dramatizar las diferencias me he centrado en los teóricos de la dependencia que enfatizan extremadamente las constricciones internacionales. No todos los escritores asociados con tal escuela lo hacen de igual grado. Cuando para explicar el tipo de régimen los teóricos de la dependencia prestan atención a las fuerzas internas y los gerschenkronianos enfatizan las externas, las fronteras entre los dos campos quedan diluidas. Fernando Henrique Cardoso es quizá el mejor ejemplo del matrimonio entre estos dos modos de razonar (Cardoso, 1973 y 1972; Cardoso y Faletto, 1978)³.

La escuela liberal del desarrollo

Los teóricos liberales del desarrollo económico ofrecen un análisis bastante apolítico en algunos sentidos. También atribuyen una importancia considerable a la economía internacional. El juego relativamente libre de las fuerzas del mercado promueve el crecimiento y la riqueza tanto para inversores como para receptores. Cuando un país se incorpora a la economía internacional, las leyes de la oferta y la demanda y la ventaja comparativa le adscriben el rol de vendedor-comprador sugerido por los grupos de teóricos anteriores. Pero el país no se mantiene en esta posición. La inversión externa desencadena una serie de reacciones que llevan a niveles más altos de industrialización. No hay obstáculos inherentes para la consecución de la paridad o "madurez". La interacción de dos cuerpos desiguales conduce finalmente a su homogeneización, a la eliminación de la desigualdad; esto es, como Michael Hechter ha analizado, una "teoría de la difusión"⁴.

En contraste acusado con los Gerschenkronianos y los teóricos de la dependencia, los liberales tratan de modo similar todas las trayectorias del desarrollo. Todos los desarrollistas dan vueltas al mismo modelo, el del país pionero. La presencia de la competencia y las nuevas tecnologías son una ventaja, que permite a los países que se incorporan beneficiarse del conocimiento y el excedente de sus predecesores. Según los liberales, la pregunta que hay que plantearse no es si la relación entre el centro y la periferia es desigual, sino qué hubiese ocurri-

do con la segunda de no existir el contacto con el primero; a lo que los liberales responden que los países subdesarrollados habrían permanecido atrapados en esta condición. Los teóricos liberales dicen poco de la política, excepto para condenar los esfuerzos de interferencia con las fuerzas del mercado.

Para los otros teóricos, el contacto con el centro puede ser realmente indispensable, pero los resultados no son aquellos predecidos por los liberales. La naturaleza del proceso de industrialización cambia con la transformación de la economía mundial. Nuevas condiciones precisan de nuevos modelos, nuevas formas de organizar a la gente, los recursos, las instituciones y la política. No existe una razón inherente por la cual aquellos que tardan más en incorporarse deberían desarrollar las instituciones de sus predecesores (cuyas instituciones tampoco eran uniformes de todos modos). En realidad, la evidencia parece indicar que los sistemas políticos de aquellos que se incorporan deben ser diferentes.

Los liberales tampoco están de acuerdo con sus colegas en un sentido normativo: ven la economía mundial como beneficiosa para todos los participantes. La sensibilidad de los gerschenkronianos es más tibia: buenas o malas las cosas son como son, y no está claro que existan alternativas realistas. Los teóricos de la dependencia condenan el sistema; muchos de ellos creen que las alternativas son posibles, generalmente en alguna forma de socialismo.

Las relaciones transnacionales, la escuela de la modernización y la interdependencia

Tomando a los autores que escriben sobre actores transnacionales y la modernización en relaciones internacionales puede definirse una cuarta categoría que englobe teorías sobre el impacto de la economía internacional en la política doméstica. El auge de la interdependencia ha originado una fase nueva en relaciones internacionales, en ésta se observa una discontinuidad respecto de otras anteriores en las que podían aplicarse los modelos tradicionales de soberanía; en la nueva fase la interdependencia constriñe la libertad de acción de los gobiernos severamente, afectando incluso su organización interna (Keohane y Nye, 1971 y 1977; Morse, 1976)⁵.

Las raíces de esta aproximación que critica el paradigma “realista” son bien conocidas. A mediados de los sesenta la crítica del realismo se centró en su visión del Estado como un actor unitario. El artículo de Graham Allison fue el modelo de estudios que mostraría el conflicto entre distintas partes del Gobierno en la determinación de las políticas públicas (Allison, 1970)⁶. En los setenta, la cuestión era cuán central era el Gobierno mismo en la formulación de la política exterior. Nye y Keohane, Karl Kaiser, Edward Morse y otros enfatizaron el papel creciente de los actores transnacionales, internacionales y multinacionales, así como de fuerzas globales no militares como la tecnología, el comercio, las comunicaciones y la cultura en la determinación de la política. Se decía que los Estados perdían control en áreas importantes, las económicas especialmente. En lugar de explicar la política exterior, que es estadocéntrica implícitamente, el énfasis se ponía en la explicación de los “regímenes internacionales” en ciertas áreas concretas, y no sólo en el sistema internacional, que se centra en el poder militar. Los países difieren en estas áreas según su “vulnerabilidad” y “sensibilidad” en distintos ámbitos.

En su trabajo más reciente Nye y Keohane llaman a este modelo de “interdependencia compleja” y exploran las condiciones bajo las cuales es más aplicable que otros paradigmas (Keohane y Nye, 1977).

La interdependencia compleja altera las estructuras domésticas al traducirse en cambios de poder que pasan de ciertas instituciones gubernamentales a otras, o incluso cambios que afectan a distintos actores del gobierno, actores privados, actores internacionales u otros actores extranjeros. La política se convierte, así, en el resultado de un remolino de fuerzas, en el que participan parte del gobierno junto con empresas, sindicatos, grupos de presión, organizaciones internacionales, tecnología... Es posible derivar patrones de estos resultados de la política; el sistema no es totalmente anárquico o, al menos, a diferencia de los liberales, la mayoría de estos autores no quieren que lo sea.

En su último libro, Nye y Keohane son más cautelosos. La “interdependencia compleja” no es *el* paradigma del presente, sino un modelo entre otros, cuya aplicabilidad debe ser determinada empíricamente caso por caso. Keohane y Nye aceptan que los modelos tradicionales alcanzan relevancia en muchos temas, especialmente en aquellos casos que llevan implícita una considerable tensión entre los países, ya que los que se refieren a las capacidades militares comparten más directamente el paradigma realista. Si por un lado se agradece lo que se gana en aplicabilidad con estas reivindicaciones más limitadas, por otro lado se está contribuyendo a reducir la especificidad de la literatura sobre la interdependencia.

La tesis de la interdependencia ha sido llevada aún más lejos por Edward Morse en su libro reciente (Morse, 1976). Morse defiende que ambas están ligadas: las sociedades modernas son sociedades interdependientes. De modo que la modernidad ha alterado la naturaleza del sistema internacional a través de la interdependencia, de forma que el modelo “anárquico” de soberanía pierde relevancia. Todas las sociedades modernas en situaciones de interdependencia adquieren características políticas comunes, como fuertes presiones para extender el Estado de bienestar, la burocratización, problemas de legitimación que hacen más relevante la política doméstica en su acción sobre la política internacional en comparación con el período de la diplomacia clásica. Así, las esferas doméstica e internacional se alzan con mayor importancia que el nivel intermedio, el Estado nacional, cuya importancia disminuye.

Los neomercantilistas y los marxistas centrados en el Estado

En contraste con la literatura sobre interdependencia y modernización encontramos escritos que enfatizan la importancia del Estado en la formulación de respuestas a fuerzas internacionales. Esta literatura no niega que el sistema internacional construya a los Estados ni que el sistema afecte el contenido de las políticas que se formulan. En lugar de esto, desafía la tendencia a ignorar el Estado que tienen algunos liberales, transnacionalistas, marxistas y dependentistas.

La formulación neomercantilista más representativa es la de Robert Gilpin (Gilpin, 1975: 37-60; Krasner, 1976: 317-347)⁷. Su tesis es que los gobiernos de los Estados tienen y hacen valer alguna noción del interés nacional, sea ésta el poder, la estabilidad, la seguridad o el bienestar, que no es reducible a los objetivos de ninguna coalición o grupo. Estos gobiernos

tienen la capacidad de actuar de una forma coherente, al menos durante cierto espacio de tiempo, de modo que pueden hacer que su criterio prevalezca sobre el de otros miembros del gobierno. Cuando el Estado decide actuar, su poder es mayor que el de cualquier otra subunidad, incluyendo a los actores transnacionales como las corporaciones multinacionales. En general, cuando los Estados hacen valer su criterio, pueden prevalecer sobre las organizaciones internacionales. La interdependencia se deriva de la política estatal, y no al revés; esto es, existe porque los Estados permiten su existencia. Si los Estados se oponen, la restricción que fuerza tal interdependencia quedaría rota. Todas estas proposiciones son más válidas para algunos Estados que para otros, y también varían según el período histórico. Los regímenes internacionales son la expresión de la configuración de poder. Si existe un poder hegemónico, la economía internacional será abierta; en un mundo multipolar, es más fácil que prevalezcan el nacionalismo económico y el proteccionismo. Los Estados están constreñidos por el sistema económico internacional cuando no son poderes hegemónicos. Cuando no existe un poder hegemónico, todos los Estados están constreñidos por el sistema. Sin embargo, para los neomercantilistas, el sistema permite cierta laxitud de respuesta política. Al menos en el caso de los países más grandes, la determinación de tal respuesta no recae en los actores privados sino en el Estado.

Los escritos marxistas sobre la economía internacional son criticados generalmente por su visión económico-reduccionista del papel de las instituciones y la política. Esto suele ser cierto en la literatura que se cita más frecuentemente: Magdoff (1969), Baran y Sweezy (1968). Estos autores tienden a derivar el comportamiento político estrictamente de exigencias económicas: el impulso para actuar contra las ganancias decrecientes, o para obtener recursos estratégicos para la defensa tecnológica de los Estados capitalistas, o para exportar contradicciones domésticas. El Estado es el instrumento de la clase capitalista.

Entre la literatura marxista reciente se encuentran argumentos menos reduccionistas sobre el papel del Estado. Éste es visto con una autonomía considerable respecto de cualquier sector de la clase capitalista u objetivo económico formulado estrechamente, como puede ser garantizar un recurso o proteger un mercado en particular. El Estado busca la preservación del sistema capitalista, principio con el que están de acuerdo los autores que coinciden así bajo la rúbrica de marxistas, pero para hacerlo llevan a cabo políticas que sectores específicos de la clase capitalista no aprecian: bienestar, nacionalización, intervención gubernamental o sindicalismo. Algunas veces los capitalistas han de ser salvados ellos mismos. Tales “salvadores contra la voluntad de su clase” incluyen a Bismarck y a F. D. Roosevelt.

Hasta el momento estos marxistas estadocéntricos no se han preguntado demasiado por la política exterior. Más bien se han concentrado en explicar los límites del reformismo de las sociedades capitalistas avanzadas. Cuando estos escritos se centran en la política exterior se encuentran en bastante armonía con los neomercantilistas. Ambos atribuyen gran importancia a la economía internacional; los mercantilistas enfatizan el poder como el determinante de esta economía, mientras que los marxistas ven la economía como lo básico. Para ambos la economía internacional es un campo de fuerza poderoso actuando sobre cada país. Ambos están de acuerdo en que este campo deja cierta libertad de acción para que cada país pueda escoger. La elección es política, y ocurre en un proceso en el que el Estado juega un papel importante.

El ejemplo más notable de la influencia de esas ideas en los escritos sobre relaciones internacionales es la obra de Franz Schurmann *The Logic of World Power* (1974). Schurmann presta atención a variables como las ideas, la ideología, las rivalidades democráticas, tradiciones nacionales, fragmentación de grupos, que son enfatizadas normalmente por no marxistas, pero él busca relacionar estos factores con el ámbito de los intereses, las luchas de base económica para conseguir ventajas entre las clases, segmentos de clase o industrias. Así, busca especificar el isomorfismo de las visiones alternativas del papel de Estados Unidos en el mundo (aislacionismo, internacionalismo, imperialismo), con distintos segmentos del capitalismo americano, y el proceso de adquisición y conservación del poder político. Su visión no es reduccionista porque ninguna de estas relaciones es un simple epifenómeno del interés de clases; la estructura internacional y la política importan mucho. La diferencia entre los neomercantilistas y los marxistas de la corriente estadocéntrica no yace en su visión de la autonomía del Estado, en la que coinciden más que cualquiera de las otras escuelas sino en su visión de los fines que sirve el Estado (el interés nacional para los mercantilistas, intereses parciales para los marxistas de la corriente estadocéntrica), y en su conceptualización de las fuerzas domésticas con las que ha de tratar el Estado (grupos para los primeros, clases para los segundos). Y por supuesto los dos difieren normativamente. Los neomercantilistas no desaprueban necesariamente el orden económico internacional: su mayor preocupación es la estabilidad (la necesidad de liderazgo). Y la preservación de unos valores nacionales que no son defendidos por ciertos intereses poderosos dentro del Estado. Así, pueden defenderse de críticas que traen a colación a las compañías petroleras con las que los marxistas harían pocas excepciones (Krasner, 1973-1974: 123-138). Los marxistas estadocéntricos valoran menos la estabilidad y mucho más el cambio drástico del capital y los países en desarrollo.

En lo que al papel del Estado se refiere, el debate interesante se encuentra entre los neomercantilistas, marxistas estadocéntricos y gerschenkronianos, por una parte, y los liberales, interdependentistas y marxistas economicistas dentro de la escuela de la dependencia, por la otra. El último grupo tiende a favorecer los análisis en que o bien el Estado es desagregado o bien la aproximación es reduccionista, ya sea en el nivel internacional o en otros procesos de un nivel más bajo como la economía: en todos los casos el Estado desaparece.

Las escuelas de interdependencia y de dependencia acercan sus tesis en otro sentido: ambas buscan ofrecer una explicación del sistema internacional, del que derivan la respuesta de los Estados. La diferencia entre ambas, que se discutirá en profundidad en la última sección, parte de esta interdependencia. Para Nye, Keohane y Morse es fruto de la modernidad, especialmente desde la segunda guerra mundial. Para Wallerstein tiene casi medio milenio.

El sistema de Estados internacional

Hasta ahora se ha pasado revista a las tesis que imputan gran fuerza al sistema económico internacional en la determinación del carácter de las estructuras políticas domésticas. El sistema de Estados internacional es el otro aspecto destacado del sistema internacional al que se ha imputado una capacidad similar. La anarquía del medio internacional supone una amenaza para los Estados que lo componen: la amenaza de ser conquistado, ocupado, aniquilado o subordinado. Lo contrario de la amenaza es la oportunidad: poder, dominación, imperio, gloria,

seguridad “total”. El estado de guerra induce a los Estados a organizarse internamente para hacer frente a los desafíos exteriores. La guerra es como el mercado: castiga ciertas formas de organización y premia a otras. La vulnerabilidad de los Estados a tales presiones no es uniforme, ya que algunos ocupan una posición más expuesta que otros. Por consiguiente, la presión por enmarcarse en ciertas formas organizacionales difiere. En esta línea de razonamiento la explicación del distinto desarrollo político se encuentra en señalar los distintos medios externos relacionados con la seguridad nacional.

El ejemplo clásico de esta tesis (y de otras muchas) es el contraste entre Inglaterra y Prusia. Al disminuir el canal de La Mancha las posibilidades de invasión, Inglaterra no tuvo necesidad de constituir un ejército permanente, ni la consiguiente movilización de recursos nacionales para mantenerlo. En su lugar se vio obligada al mantenimiento de una Marina, instrumento de guerra que implicaba características especiales para el desarrollo constitucional del país. Una Marina no puede utilizarse como instrumento de represión doméstica, o al menos no tan fácilmente como un ejército. El medio de seguridad internacional en el que Inglaterra se hallaba inmersa facilitó así el desarrollo de un orden político constitucional y liberal.

En contraste, la situación geopolítica de Prusia era muy vulnerable. Rodeada de una llanura y penetrada por ríos navegables, sin fronteras naturales que justificasen la existencia del país, surgió como respuesta a la guerra, lo que también dio forma a su organización interna. En el siglo XVII el Gran Elector de Prusia persuadió a los Estados para formar un ejército financiado autónomamente bajo su control directo, sin necesidad de la supervisión de instituciones representativas. Se convirtió en un Estado militarizado. La importancia continua de preocupaciones militares le daba al ejército y a la corona una mayor influencia de la que hubiese sido esperable de haber importado menos los temas de seguridad y poder. Las consecuencias para el desarrollo político alemán y la democracia en este país son demasiado conocidas para que las repitamos aquí.

Las tesis de seguridad

Un ejemplo clásico de esta tesis puede encontrarse en la obra de Otto Hintze *Military Organization and the Organization of the State* (1975: 178-215), toda organización estatal fue originariamente una organización militar, una organización para la guerra (Hintze, 1975: 181).

[...] en breve, la política del poder y la política de equilibrio de poder sentó las bases de la Europa moderna: tanto del sistema internacional como del sistema absolutista y del ejército permanente en el Continente. Inglaterra, como resultado de su seguridad insular, no estaba expuesta directamente al peligro de esas guerras, no necesitaba un ejército permanente, o al menos no en las proporciones del Continente, sino sólo una marina que sirviera objetivos tanto comerciales como de guerra. Por lo tanto, el absolutismo no se desarrolló. En el Continente el absolutismo y el militarismo van de la mano, como lo hacen el autogobierno y la milicia en Inglaterra. La principal explicación para el distinto tipo de organización política y militar que se desarrolla en Inglaterra y el Continente —y que resulta más acusada desde la mitad del siglo xvii— yace en la distinta situación geográfica (Hintze, 1975: 199).

Hintze critica bastante explícitamente los análisis del desarrollo político que se centran en las relaciones internas. Para entender estas relaciones le resulta más atractivo el análisis de clases, aunque lo encuentra insuficiente,

Si queremos entender las relaciones entre la organización militar y la organización del Estado, debemos centrar nuestra atención en dos fenómenos que condicionaron la organización del Estado especialmente. Estos son la estructura de las clases sociales, y el orden externo de los Estados —sus posiciones en relación con el resto, y su posición en el mundo.

Es una exageración y por tanto resulta falso considerar el conflicto de clases como la única fuerza que dirige la historia. El conflicto entre naciones ha sido mucho más importante; y a lo largo de las épocas las presiones que surgían desde dentro han sido una influencia determinante de la estructura internacional (Hintze, 1975: 183).

Hintze cita a Herbert Spencer, con quien concuerda en la importancia de los objetivos militares industriales en la determinación de la organización social, pero critica a Spencer por su escaso optimismo acerca de la extensión de la industria y del comercio.

En los cuatro mil años de la historia de la humanidad hacia los que hoy volvemos nuestra vista, ha habido un incuestionable aumento de la actividad comercial, pero no ha disminuido la disposición de los Estados para la guerra (Hintze, 1975: 130).

Esta frase está llena de significado para las discusiones actuales sobre interdependencia y las relaciones transnacionales.

Una versión reciente de este argumento, brillantemente formulada, es la de Perry Anderson en *Lineages of the Absolutist State* (1974). Anderson busca explicar la aparición del absolutismo en la Europa occidental y la Europa oriental durante los siglos XVI y XVII. En la Occidental, según él, el absolutismo fue una respuesta a la crisis de las relaciones feudales generada desde dentro. Como consecuencia de la disminución de la población y la economía en el siglo XIV, las relaciones económicas feudales empezaron a tambalearse: las obligaciones del trabajo se cambiaron por las rentas, resurgió el comercio, se racionalizó el uso de la tierra... estos desarrollos socavaron el poder de la aristocracia sobre la vida, especialmente a nivel de los pueblos. Anderson ve en el absolutismo un medio para proteger a la aristocracia mediante una refundición del poder en la cúpula. Las monarquías centralizadas restablecieron la posición de privilegio de la nobleza, aunque de forma diferente y pagando como precio ciertas concesiones. La nueva relación de la corona con los nobles y otros grupos también le concedió alguna autonomía; pudo hacer frente a tareas modernizadoras que la nobleza nunca hubiese podido realizar por cuenta propia. De modo que Anderson puede enclavarse con los neomarxistas de los que se ha tratado con anterioridad, que encuentran las raíces de la autonomía del Estado en las relaciones de clase. En los siglos XVI y XVII la crisis en Europa occidental, y las respuestas, fueron fundamentalmente desarrollos endógenos.

En Europa oriental, según Anderson, el absolutismo fue inducido exógenamente. Las fuerzas del mercado fortalecieron las relaciones feudales, en lugar de relajarlas como en la zona occidental. De haber sido éste el único estímulo, la aristocracia no hubiese necesitado un gobierno central fuerte. En su lugar, el Este estuvo continuamente envuelto en guerras. Los Estados más avanzados de Occidente (España, Francia, Suecia, Holanda, Inglaterra), además de las grandes invasiones turcas desde el Asia Central, forzaron a los Estados y territorios del Este europeo a actuar en un sistema internacional de Estados que les forzó a adaptarse o a hundirse. Prusia, Austria y Rusia generaron regímenes absolutistas centralizados capaces de poner en marcha ejércitos regulares. Polonia no lo hizo, y estos tres vecinos se la repartieron en el siglo XVIII.

Otros ejemplos recientes de tesis coincidentes incluyen los ensayos de Stein Rokkan (1975: 562-600), y Samuel Finer (s/f: 79-126). Rokkan relaciona su modelo parsoniano de desarrollo estatal (Rokkan y Lipset, 1967) con el paradigma de *"exit and voice"* de Albert Hirschman (1970). Finer relaciona estos conceptos explícitamente a los casos francés e inglés. Francia desarrolló el absolutismo como medio de prevención de un impulso constante a la salida. En Inglaterra, donde estas tendencias centrífugas no se dieron, fue posible una mayor expresión por medio del parlamentarismo.

La naturaleza específica de las relaciones exteriores

Las guerras han preocupado siempre a los teóricos de la política. Normalmente, nos presentan modelos de organización de la vida en una comunidad, polis o Estado. Algunos como Hobbes toman como modelo del sistema internacional las relaciones de la vida sin un soberano. Siempre se ha entendido que las relaciones exteriores plantean problemas característicos que afectan a la organización misma del Estado. La intención de las máximas de Maquiavelo era ayudar a que el príncipe consiguiera unificar Italia. La discusión de Bodino sobre la soberanía se centraba en cómo podía la corona defender el Estado sin pasar por encima de la Ley. La defensa era la función quintaesencial que requería de un soberano único; rapidez, autoridad, secreto y extensión. Estos atributos estaban más allá del alcance de las asambleas representativas. De modo que la implicación en el sistema internacional significaba inevitablemente más poder para la Corona. Y ésta era la tesis avanzada por algunos aislacionistas estadounidenses. Los "enredos en el exterior" ponían en peligro la democracia doméstica al inclinar la balanza de poder del lado de la presidencia. La misma crítica de las conquistas imperiales que se hizo en Grecia y Roma clásicas, y se repetía en Estados Unidos durante la guerra de Vietnam (Hoffmann, 1978).

La construcción del Estado como política exterior: la compensación territorial

El sistema internacional de Estados puede afectar también el desarrollo político mediante la acción deliberada de un Estado sobre otro, como la compensación territorial. Por tal causa surgió y desapareció Prusia. Desde los siglos XVI al XIX, Francia promovió la fragmentación en Europa central como medio para resistir el arrinconamiento a que se veía sometida por el imperio de los Habsburgo. No quería que existiese concentración de poder cerca de sus fronteras. Prusia fue una de las beneficiadas con esa política, al ser débil desde sus orígenes y encontrar-

se lejos del Rin. Francia cedió territorio a Prusia con el fin de constituir un contrapeso efectivo a Austria, amortiguada por Sajonia, Hanóver y el Palatinado, cercanos todos a la frontera francesa. Sin los premios territoriales repartidos en la Paz de Westfalia, el Tratado de Utrecht, la Paz de París y el Congreso de Viena, Prusia no hubiese podido convertirse en el monstruo de Frankenstein que luego resultó para su benefactor. Una elección desafortunada de aliados en momentos críticos socavó la habilidad de Bavaria y Sajonia para reaccionar contra el liderazgo prusiano en el siglo XIX. Asimismo, centrándose en la política internacional, resulta bastante plausible explicar el desmembramiento alemán tras 1945, así como el carácter de los dos regímenes que surgieron después en el Este y el Oeste (Kaiser, 1968).

Los problemas de implicarse en el exterior

Finalmente, deben abordarse los argumentos que examinan las constricciones que el sistema internacional de Estados impone en la sociedad como un todo. Esto resulta más evidente en el estudio de las revoluciones. Tanto las revoluciones inglesa, francesa y rusa, como china, comenzaron con algún tipo de perturbación internacional que puso bajo cuerda al sistema político. Para los ingleses fue la necesidad de luchar contra Escocia; en Francia, la injerencia en la revolución estadounidense; en Rusia, las derrotas de la segunda guerra mundial; para China, la invasión japonesa también durante esta guerra. La guerra civil estadounidense fue el equivalente más cercano a una revolución por su impacto sobre las instituciones y la sociedad⁸. El surgimiento y el resultado de estas revoluciones es ininteligible sin el examen de los factores internacionales. En el momento actual, Israel, Líbano y los Estados árabes ofrecen ejemplos obvios del impacto de estas fuerzas.

SEGUNDA PARTE:

Las estructuras domésticas y el sistema internacional

Hasta aquí, las tesis presentadas trataban del efecto de la política internacional sobre la política doméstica. Mientras que las tesis diferían ampliamente en el tipo de relación explicitada, tanto en plausibilidad como en el énfasis, la muestra es suficiente para sugerir que los estudiantes de la política comparada tratan con demasiada frecuencia la estructura doméstica como variable independiente, soslayando hasta que punto tanto ésta como el sistema internacional son partes de un sistema interactivo.

En esta sección, retomo la pregunta tradicional: ¿cuál es el aspecto de la estructura doméstica que explica mejor el comportamiento de un país en la esfera internacional? Hay un único argumento que haría tal cuestión innecesaria, y sería aquel que derivase absolutamente la estructura doméstica del sistema internacional. Ésta es una aproximación no reduccionista (en el lenguaje de Waltz, 1975)⁹ y este tipo de tesis no son totalmente convincentes. El sistema internacional, ya sea en su forma política, militar o económica no es tan determinante. El medio puede ejercer fuertes presiones pero, exceptuando la ocupación real, existe cierto margen de maniobra para responder a tales presiones. Un país puede hacer frente a la competencia o puede fallar. Frecuentemente suele existir más de un medio para lograrlo. Un argumento fundamentado puramente en el sistema internacional se basa en una necesidad funcional para

explicar los resultados domésticos; esto es insatisfactorio porque los requisitos funcionales pueden incumplirse. En realidad, la variedad de respuestas al medio exterior es una posibilidad cierta. La explicación de la elección entre las distintas posibilidades fuerza necesariamente a examinar la política doméstica.

Prusia y Polonia, por ejemplo, ocuparon posiciones similares respecto a las fuerzas económicas mundiales y fueron igualmente vulnerables en temas de seguridad. La primera desarrolló un absolutismo militar poderoso que la llevó a conquistar a sus vecinos lingüísticos para formar Alemania. La segunda dio lugar al veto de *liberum*, a una larga literatura sobre constituciones fallidas en el siglo XVIII, y terminó finalmente con su territorio repartido. La diferencia se explica en términos de política doméstica. De modo que tanto la formación de tipo de régimen como del patrón de coalición requiere referencias a la política interna.

Así lo hacen la mayoría de las categorías que se usan para discutir el tipo de régimen o la estructura doméstica. La literatura sobre relaciones internacionales contiene numerosos argumentos sobre la importancia de la estructura doméstica. El debate se ha centrado sobre cuál es el aspecto más importante: la presencia y carácter de la burocracia (Kissinger, Allison, Halperin); la existencia de presión de las masas sobre el proceso de las políticas públicas o la falta de tal presión (Kissinger, Wilson, Lenin); la fuerza y autonomía del Estado (Gilpin, Krasner, Katzenstein); las fuerzas directrices de la economía capitalista avanzada (Lenin, Magdoff, Baran y Sweezy); los líderes (Jervis, Steinbrunner, Brecher); estilos nacionales (Hoffmann); la lógica del desarrollo industrial (Kurth); el carácter de las coaliciones domésticas (Gourevitch, Katzenstein); el peso relativo de los actores transnacionales en un *polity* dado (Nye y Keohane) o el nivel de modernización (Morse)¹⁰.

El haber hecho el ejercicio de la primera parte nos ayuda a identificar una deficiencia en muchos de estos argumentos o en las formulaciones presentes que de ellos tenemos. La mayoría de las tesis se centran en los procesos y en los acuerdos institucionales, entendiéndolos aislados de la política; sobre la estructura en el sentido de procedimientos, separada ésta de los grupos y los intereses que actúan a través de la política; sobre las propiedades formales de las relaciones entre grupos, más que en el contenido de las relaciones entre ellos; en el carácter de las decisiones (consistencia, coherencia...), más que en el contenido de las decisiones mismas. De alguna manera la política desaparece. Claramente, una defensa cuidadosa de aseveraciones de tanto alcance requeriría examinar cada una de las tesis que critico. No hay espacio para ello en el artículo. En lugar de esto consideraré un ejemplo, elegido porque trata de la política económica exterior, un área que he trabajado. La línea de argumento a la que me estoy refiriendo es aquella que usa como variable explicativa fundamental la fuerza del Estado (“Estados fuertes” *versus* “Estados débiles”, o “redes de política estadocéntricas” *versus* “redes de política centradas en la sociedad”) (Krasner, s/f; Katzenstein, 1977 y 1976; Hoffmann, 1974; Andrews, 1978)¹¹.

La tesis del Estado fuerte es como sigue. En sociedades con Estados fuertes o redes de política estadocéntricas, la formación de las políticas públicas le corresponde a un modelo de gobierno unitario: el Estado que deriva su soberanía del pueblo o de otra fuente, formula la política, que es una articulación de los intereses colectivos. El Estado habla en nombre de objetivos más amplios que los de cualquier grupo específico. Su estructura unitaria le permite imponer tal política, por encima de las objeciones de intereses particularistas.

En sociedades con Estados débiles (o con redes de política centradas en la sociedad) la formación de las políticas se corresponde con un modelo pluralista de gobierno: las fuerzas sociales son fuertes y están bien organizadas. Las instituciones públicas están fragmentadas; el poder está distribuido formalmente en un gran número de organismos interdependientes pero autónomos. De estas partes del Estado se apropian distintos intereses privados que, de este modo, son capaces de utilizarlas para ejercer poder de veto sobre las políticas públicas, o para adquirir incluso un control total de las políticas en determinado campo concreto. Las políticas son el resultado del conflicto de esta compleja red de relaciones de intereses públicos y privados. Estados Unidos es en este sentido el ejemplo más citado.

El predominio de uno u otro tipo de Estado o red puede explicarse históricamente: depende del tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad que se dieron en el proceso de modernización. A pesar de las similitudes que ciertos países puedan compartir en otros aspectos, estas diferencias persisten y continúan siendo relevantes. La naturaleza de la red o de la estructura del Estado explica, de acuerdo con esta escuela, aspectos esenciales de la política exterior. En varios ensayos particularmente ambiciosos¹², Peter Katzenstein defiende por ejemplo, que la política económica exterior de Estados Unidos es menos consistente y está más dominada por consideraciones económicas que su homóloga francesa, que tiende a ser más coherente y preocuparse acerca de su posición en el mundo. Más recientemente este autor contrastó la orientación al mercado de las políticas británica, estadounidense y alemana con la orientación dirigista de la francesa y la japonesa.

Careciendo de espacio para examinar cuidadosamente cada uno de los países, permítaseme traer a colación dos problemas que presenta este tipo de argumentos con dos ejemplos, el uno que concierne a un país con un "Estado débil", y el otro a uno con un "Estado fuerte". Katzenstein, Krasner y otros autores defienden que en Estados Unidos los intereses proteccionistas son fuertes en el Congreso, mientras que los intereses del libre comercio son más fuertes en el Ejecutivo. El cambio del proteccionismo al libre comercio después de la segunda guerra mundial requirió y fue facilitado por un desplazamiento de poder del Congreso a la presidencia. No discuto el que la presidencia aumentase su poder y favoreciese el libre comercio, mientras los proteccionistas graznaban en el Congreso. Sin embargo, el cambio de política ¿fue fruto realmente del cambio en el equilibrio de las instituciones, o fueron ambos síntomas de algo distinto? la tesis implica que de haber conseguido la presidencia adquirir mayor poder con anterioridad, se habría dado un cambio en la política comercial de Estados Unidos, lo que me parece dudoso. Estados Unidos y muchos otros países con modelos políticos muy diferentes, igualmente Estados débiles que fuertes, persiguieron políticas proteccionistas desde 1870 hasta 1945, salvo muy escasas interrupciones. ¿Hubiese podido prevenir el dominio del Congreso el cambio hacia el libre comercio después de la segunda guerra mundial? Pongo en duda incluso esto. Muchos intereses estadounidenses se estaban decantando hacia el libre mercado. Quizás los votos en el Congreso habrían estado ajustados, pero ¿hubiese sido el resultado diferente?

En el caso francés la tesis del Estado fuerte implica que habríamos de pensar que importa poco quién controla el Estado; el hecho de tener redes estadocéntricas adquiere más relevancia que la orientación política del gobierno. De modo que, según tal tesis, el cambio de la V República a De Gaulle no fue importante, ya que la burocracia fue la directora en ambos perí-

odos, igual que bajo la III República. ¿Es esto posible? ¿Hubiese sido verdad esto mismo si la izquierda hubiese ganado las elecciones de 1978? ¿No se hubiera dado un cambio de política por el mero hecho de la continuidad de una red estatal fuerte, o porque el equilibrio entre Estado y sociedad fuese el mismo? ¿O se habría producido un cambio debido a que la maquinaria del Estado se hallaba ahora en manos de personas con diferentes objetivos en términos de políticas? Incluso una continuidad en las políticas hubiese sido difícilmente interpretable. De haberse comportado de manera cautelosa y prudente una coalición de izquierda, con políticas similares a las de Giscard, ¿habría sido por las constricciones de la maquinaria estatal, o por el miedo de la coalición a la presión externa, a la huelga de inversores, la fuga de capitales, la militancia sindical o el descontento de los votantes: en definitiva, políticas de una clase similar a pesar de esta distinción entre Estado fuerte y débil? La tesis del Estado fuerte-Estado débil sugiere que es el tipo de relación lo que finalmente predomina, de modo que no importa la identidad de la coalición gobernante. Ésta es una tesis muy poco política.

El problema básico de esta línea de razonamiento es que no explica la orientación de las políticas estatales en países en los que existe supuestamente un predominio del Estado. En vez de esto, el mirar a las políticas y al Estado tiene la ventaja de que nos permite escapar de problemas bien conocidos de aproximaciones reduccionistas pluralistas y marxianas: la política no puede derivarse simplemente del interés de uno u otro grupo. Primero, existen conflictos entre grupos poderosos. Segundo, la interacción entre los grupos se ve afectada por las estructuras. Tercero, tanto los políticos como los burócratas que dirigen el Estado tienen cierto margen de maniobra. De modo que es patente la importancia tanto del Estado como de la política. La noción de un Estado fuerte en su aplicación actual escapa de la trampa pagando el precio de caer en una distinta: en lugar de explicar la sociedad (de donde los grupos derivan sus orientaciones, porque algunos son más fuertes que otros), hemos de explicar el Estado. ¿Por qué el Estado va en cierta dirección en lugar de otra?, ¿por qué articula una concepción específica del interés nacional sobre otro?, ¿por qué usa su capacidad para imponerse sobre unos grupos específicos y no sobre otros?, ¿por qué el Estado francés no usa su poder para promover el control de las fábricas por los trabajadores, la igualdad en la distribución del ingreso o un control más estricto de la contaminación? ¿Por qué apoya a la pequeña industria y a la industria tradicional?, ¿por qué promueve la concentración de la industria?, ¿cómo decide si apoyará a la pequeña o mediana empresa? Cualquier política puesta en marcha por el Estado debe ser capaz de recabar apoyo social suficiente para que los líderes del gobierno se mantengan en el poder. De modo que la explicación de las políticas estatales requiere examinar la política que existe tras la acción de gobierno. Hablar de un Estado fuerte implica que la política puede ser suprimida de la ecuación para determinados países y no serlo para otros. La acción de un Estado fuerte depende tanto de la política como la de un Estado débil.

Ignorar la política significa dirigir la discusión en un sentido que no agrada a aquellos interesados en el tipo de Estado. El argumento revierte a explicaciones que implican la existencia de un actor racional, así como un tipo de razonamiento realista, en el que el Estado se convierte en actor unitario. Si no existe el conflicto real o latente sobre lo que son políticas adecuadas, y si no hay desacuerdo sobre el uso que se ha de hacer del poder público, el Estado o la red se convierte en un todo, que responde de forma colectiva a los estímulos provenientes del exterior. El análisis de la política exterior es así reducible al examen del sistema internacional. Si por otro lado, existe conflicto dentro de cada país, entonces las consecuencias de

tener un cierto tipo de Estado deben relacionarse con la lucha política por una u otra opción. Si no existe conflicto sobre las políticas, la falta también ha de explicarse. Tal constreñimiento puede derivarse de distintas causas, la lógica de una situación internacional (y vuelta al análisis de actor racional), o la lógica del capitalismo de mercado (que requiere un análisis de cómo y por qué se da esta influencia, algo en lo que sólo se ha interesado en mostrar la literatura neomarxista) (Bachrach y Baratz, 1963).

Mi argumento no es que el carácter de la estructura del Estado o la red de la política no tiene impacto sobre las políticas. Por el contrario, las instituciones, al sentar las reglas del juego, recompensan o penalizan a grupos específicos, intereses, visiones y personas. Estos efectos pueden ser observados caso por caso, como en la crisis cubana de los misiles, o en conjunto, como por ejemplo las políticas arancelarias. Hay que añadir, sin embargo, que el impacto de las estructuras no se encuentra en algún tipo de cualidad inherente a las mismas, sino más bien en la forma en que una estructura concreta coadyuva a que unas opiniones prevalezcan sobre otras en un momento histórico específico.

La estructura afecta hasta el punto de que la coalición gobernante ha de hacer concesiones para constituirse como fuerza de apoyo efectiva, el punto en el que puede imponer su perspectiva. Afecta también a la posibilidad de tener en cuenta la posibilidad misma de considerar ciertas políticas. Los ejemplos son abundantes. Los tipos de impuestos que el Estado italiano puede recaudar están limitados por la debilidad de la burocracia estatal; los tipos de políticas industriales que pueden ponerse en marcha en Gran Bretaña están limitados por el carácter fragmentario de la banca y la industria; el dirigismo francés viene facilitado por la posición del cuerpo burocrático de élite; la política energética estadounidense tiene pocas posibilidades de convertirse en un esquema coherente que ha de pasar por el Congreso como un todo o quedarse fuera. En cada uno de los casos, el efecto de las políticas se deriva de la voz que las estructuras dan a determinados puntos de vista: los sistemas políticos relativamente fragmentados aumentan el número de grupos con poder de veto; los sistemas relativamente cerrados o unitarios no eliminan los puntos de veto o la necesidad de negociación, pero los limitan. Quien quiera que controle el Estado en sistemas unitarios goza también de mayor capacidad para que sus leyes sean aprobadas, aunque de aquí no se puede deducir claramente el que se haga más fácil la formación de las políticas. Véase Gran Bretaña¹³.

Lo que la distinción Estado fuerte-débil hace, al igual que otro tipo de categorizaciones estructurales, es oscurecer cómo la política, nuestro foco de estudio, da forma a los resultados. Por lo tanto, alimenta varios modos de reduccionismo. La necesidad de asegurar el apoyo a determinada política afecta su contenido final. Las mayorías han de lograrse, las coaliciones construirse, los términos de intercambio entre aliados han de ser acordados, han de desarrollarse argumentos que los legitimen... Estas tareas constriñen a los grupos, y estos frenos no pueden ser comprendidos si se analizan separadamente, que es el problema de las argumentaciones de liberales y marxistas reduccionistas, o examinando las estructuras a través de las cuales éstos operan o incluso las propiedades de las relaciones entre ellos, que es la insuficiencia que caracteriza a los autores que critico.

Esta idea queda aprisionada en el viejo concepto de negociación del voto (vulgarmente, "toma y daca"): la necesidad de llegar a acuerdos altera el resultado final. La importancia de

las organizaciones, partidos políticos, elecciones, ideologías, visiones del mundo, propaganda, coerción, etc., es tan obvia como obvios son los aspectos de interés económico que se derivan de la necesidad de los acuerdos. Lo que debe investigarse es cómo usan qué armas los intereses específicos en su lucha para conseguir sus objetivos a través de las instituciones. Cada paso de la cadena afecta al resultado final. Podemos llamar a este tipo de aproximación “análisis coalicional”, ya que su objetivo es explicar las políticas a través de la investigación del contenido de los intereses de grupo y los esfuerzos de los grupos para formar alianzas entre ellos.

El “análisis coalicional” nos capacita para ver cómo los procesos para adoptar cierta política afectan a su contenido. Al analizar la política exterior de Bismarck, por ejemplo, Hans-Ulrich Wehler enfatizaba la importancia de los objetivos de política domésticos en el maniobrar de la política exterior, *der Primat des Innenpolitik* over *Aussenpolitik*¹⁴ (Wehler, 1970: 119-155). Bismarck enfrentó a un amplio elenco de fuerzas sociales disgustadas con el imperio que él había creado: liberales, constitucionalistas, socialistas, católicos, particularistas. Con el objeto de mantener a la oposición dividida y de catapultar a algunos de sus miembros al ala conservadora, Bismarck manipuló el imperialismo y el nacionalismo. Según Wehler, las crisis de política exterior fueron usadas repetidamente como argamasa ideológica para la coalición heterogénea que mantuvo a Bismarck y al sistema al que dio forma en el poder. De nuevo, es evidente la caída en un argumento puramente estructural: la maquinaria que encumbró a Bismarck al poder era en sí misma una creación política. La política podía haberla derribado, de modo que no era una variable independiente.

Paul Smith desarrolla un argumento similar refiriéndose a Disraeli y el Partido Conservador (Smith, 1967; Brake, 1966; Kahler, 1977). El sentimiento de imperio proveyó los medios para cuadrar el círculo: hombres de negocios, trabajadores del campo, y obreros, cuyas diferencias en temas como aranceles, democratización y socialismo eran grandes. En Estados Unidos, la rivalidad con los soviéticos fue utilizada para justificar purgas domésticas contra líderes sindicales de izquierda, universidades, el gobierno y el mundo de los negocios a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta. La Unión Soviética utiliza esta rivalidad para controlar a la disidencia.

En todos estos ejemplos, podría defenderse la importancia de las estructuras. No trato de defender que por principio uno u otro modo de análisis sea siempre el adecuado. Podemos encontrarnos, como en todos los casos interesantes, causación múltiple, o varios factores provocando un resultado, de modo que resulte complicado decidir qué es lo que produce qué. Tomando el ejemplo de la política energética en Estados Unidos y Francia: el Estado juega un papel mucho más activo en Francia que en los Estados Unidos, asegurando la oferta, las importaciones, los precios, la distribución y otros aspectos. El Estado francés juega un papel más importante ocupándose de las relaciones francesas sobre energía con otros países. Francia va mucho más allá atenuando la opinión árabe. Francia es mucho más dependiente del petróleo que Estados Unidos, tiene una industria energética mucho menos desarrollada y menos compañías privadas. De modo que la relación del Estado francés con este tema concreto es completamente diferente. La conexión con la sociedad, con el mundo exterior y las preocupaciones económicas estratégicas difieren radicalmente en los dos países. ¿No podrían estas diferencias explicar la disparidad de la

política energética francesa y estadounidense, y el rol del Estado mismo? El test perfecto de las consecuencias de la estructura (que es raramente practicable) es encontrar dos países con posiciones o intereses parecidos en algún área de la política pero con estructuras políticas diferentes; si las políticas son similares, la estructura no es importante; si las políticas difieren, las estructuras pueden ser la explicación. Mi intento de probar esto mismo examinando los aranceles a fines del siglo XIX, concluyó con que las estructuras importaban mucho menos que lo que las diferencias prominentes entre los sistemas políticos alemán, británico, francés y norteamericano podían hacer suponer. Los esfuerzos del presidente Carter para poner en marcha un programa energético sólo nos ofrecen evidencias débiles: la separación de poderes impone obstáculos a la amplitud del programa y fortalece la influencia de los grupos de presión. Los gobiernos de gabinete lo han tenido más fácil. Aunque también es verdad que en Estados Unidos los peligros de no tener políticas energéticas comprehensivas no son importantes en comparación con el caso de algunos países europeos. Al ser la situación tan diferente, no podemos estar seguros de qué produce tan distinto resultado. La misma lógica puede llevar a resultados diferentes al operar en situaciones distintas. Katzenstein enfatiza las diferencias de estructura; yo enfatizaría las de situación.

A pesar de que es difícil llegar a un acuerdo definitivo sobre estas tesis, es necesario clarificar los argumentos. Sugiero que son necesarias pruebas más rigurosas de las distintas posiciones. Dados mis intereses, las pruebas que sugiero están pensadas con el argumento presente del Estado débil o Estado fuerte. Las tesis que defienden la importancia de la política económica exterior deben responder a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuál es la posición del país estudiado en relación con la economía mundial? Esto es, ¿qué posición respecto de cierto tema sería esperable dados los intereses existentes? (e.g. los productores de petróleo buscan precios más altos). Si las políticas de cierto país concuerdan con esa suposición, no existe razón para elevar la explicación de “estructura del Estado” sobre los “intereses”.
- 2) En la sociedad misma, ¿a quién benefician ciertas políticas? ¿quién las apoya? ¿quién se opone? ¿se correponden las políticas reales con los deseos de una coalición importante de intereses? De ser así, de nuevo no hay razón para preferir como explicación la “estructura del Estado” sobre la de “política de grupos” o el “reduccionismo marxista”. Cuando los intereses de los más fuertes coinciden con las políticas no parece claro que el Estado sea el que produzca el resultado. Tanto la estructura como la política pueden ayudar a un grupo de interés en su intento de prevalecer sobre otro. Resulta importante preguntarse ¿cuál es la influencia de la estructura sobre los grupos de interés en las batallas políticas?
- 3) ¿Quién define las distintas alternativas posibles sobre las políticas —tanto las que se debaten como las que finalmente se adoptan: funcionarios del Estado, políticos y oficiales del Estado, actores no estatales, empresarios, sindicatos, líderes voluntarios de asociaciones? Si la política se formula fuera del aparato del Estado, tenemos evidencia de que el Estado es un “instrumento”¹⁵. Si la política es formulada dentro del aparato del Estado, se puede aducir la importancia de ese mismo aparato.

- 4) ¿Cómo se “legitima” la política? ¿qué hace a una política ser exitosa “políticamente”? ¿qué oposición podría bloquear las políticas? ¿qué oposición podría imponer costes políticos sobre aquellos que defienden tales políticas? ¿tiene capacidad el Estado para imponer las políticas, y sobre quién —una empresa, una industria, un sector de la economía— y cómo —por medio de la coerción, el convencimiento? ¿qué clases de oposición son posibles —electoral, huelga de los trabajadores, huelga del capital? Aquí encontramos el eslabón más débil de los argumentos estadocéntricos. Incluso la coerción estatal requiere algún apoyo, ya sea policía secreta u otros. En cada caso es necesario ofrecer una explicación política del apoyo.

Un intento de dar respuesta a estas preguntas debería clarificar este argumento. Sin esto, los casos difíciles, en los que el comportamiento del Estado y los deseos de un grupo dominante parecen coincidir, difícilmente pueden ser resueltos. Katzenstein indica que en sus casos de “redes de política estadocéntricas”, Francia y Japón, existe una simbiosis considerable entre el Estado y los empresarios. Son abundantes los debates, la cooperación, los intercambios... ¿Quién coopta a quién? La relación existente entre las empresas y el Estado en Japón ¿es similar a la existente entre la industria aérea y el *Civil Aeronautics Board* (CAB) en Estados Unidos? En caso de respuesta afirmativa, resulta absurdo caracterizar a Japón como un país con una red de políticas estadocéntrica. Ni tampoco tiene sentido decir que Estados Unidos tiene un Estado débil, porque, después de todo, el Estado es capaz de hacer cumplir las regulaciones del CAB evitando la competencia. Un Estado débil sería incapaz de hacerlo.

Esta crítica de las tesis estadocéntricas no es una crítica del papel de las instituciones o la política. No avanzo un argumento reduccionista centrado en un determinismo empresarial. El reduccionismo no es la única alternativa a la estructura. Mostrar cómo afectan la política y las instituciones a las luchas entre fuerzas sociales es posible y preferible.

TERCERA PARTE:

Las relaciones internacionales y la política doméstica, ¿por qué hablar de interdependencia?

Resulta llamativo leer en el espacio de pocos meses *Modernization and International Relations* de Edward Morse, *The Modern World System* de Immanuel Wallerstein y *Lineages of the Absolutist State* de Perry Anderson. En ciertos aspectos críticos, el primero contradice totalmente a los otros dos. En otros aspectos, todos parecen compartir los mismos convencimientos.

El libro de Morse es un ejemplo de la literatura reciente sobre la interdependencia, y lo mejor en él es su comprensión teórica e histórica. La escuela de la interdependencia defiende que la modernización crea una discontinuidad en la naturaleza de las relaciones internacionales. Primero, interconexión significa que existen lazos estructurados entre los Estados. Segundo, la interdependencia significa que elementos variados en el ámbito doméstico de la sociedad se relacionan a través de fuerzas internacionales; así, en los modelos tradicionales, basados en una distinción tajante entre las políticas exterior y doméstica, y en la primacía del Estado, estas características son menos relevantes, pueden haberse dado antes, pero es sólo

en el período moderno (que Morse nunca define claramente —¿es 1789 ó 1914 ó 1945?) en el que la cantidad fuerza un cambio cualitativo, alterando así la esencia de las relaciones internacionales.

En el mundo que analizan Anderson y Wallerstein, sin embargo, todas estas características existían presumiblemente desde hace siglos. El comercio y la guerra daban forma a cualquier aspecto de la política doméstica y el sistema internacional. La política doméstica y la exterior estaban irremediabilmente interconectadas. A pesar de mis críticas a la *suficiencia* en las tesis de Anderson y Wallerstein como muestra de la determinación de un tipo específico de Estado emergente, su esfuerzo por avanzar un análisis de las relaciones estatales es convincente.

Durante la guerra de Sucesión española, el duque de Marlborough tuvo que sufrir la inestabilidad del apoyo doméstico a sus ejércitos y su política. La victoria electoral de los hacendados en 1710 (apaciguadores, aislacionistas, preocupados por los impuestos, la Iglesia, en contra de aventuras caras en el extranjero), sobre los magnates *whig* (los internacionalistas, intervencionistas, interesados en el comercio internacional, el equilibrio continental, el freno a la hegemonía francesa) fue un regalo de Dios para Luis XIV. El nuevo gobierno frenó a Marlborough (evitando que llevase la guerra hasta París), y negoció una paz más beneficiosa, con mucho, para los franceses que la que hubiese sido posible algunos años antes.

¿Y qué hay de Prusia, el paradigma de la distinción entre la política exterior y la doméstica? La existencia y el poder de Prusia dependía de la organización militar, y por tanto de la política doméstica. La intención del excelente libro de Gordon Craig es mostrar cómo los ciclos sucesivos de alejamiento del ejército del resto de la sociedad debilitaron a Prusia política y militarmente (Craig, 1964). Repetidamente, el sistema político y el ejército habían de abrirse, permitir la entrada de nuevos cuadros y premiar los méritos. Esta fue la razón del domino francés entre 1789 y 1815: la organización social alteró la capacidad militar. La guerra forzó a los prusianos a reformarse. Stein Hardenberg hizo posible la derrota de Napoleón. El conflicto sobre la Ley de Indemnización del Ejército de 1862 y las guerras subsecuentes que llevaron a la unificación alemana en 1870 son buena muestra de la interrelación de los aspectos constitucionales, económicos, militares y de seguridad, como muchos otros que podemos encontrar antes o después. Y la guerra entre Estados “modernos” difícilmente puede decirse que haya desaparecido.

¿Y qué hay del comercio internacional? El cambio en las rutas de comercio del Este hacia el Oeste en los siglos XV y XVI hundió pueblos, alteró el equilibrio social y contribuyó en Europa del Este al proceso de servidumbre del campesinado al completo. El empuje de los mercados holandeses indujo el impulso de las granjas de ganado ovino en el sur de Inglaterra, que fue catálisis de la descomposición del feudalismo (cerca de tierras, el cambio de las obligaciones, la expulsión de los campesinos de la tierra, la crisis de los gremios...) y que se convirtió en una de las líneas de división de la guerra civil inglesa. Coincidiendo con la guerra civil, y a pesar de dos siglos de cooperación contra la hegemonía católica francoespañola, Gran Bretaña y Holanda aún tuvieron tiempo para enfrentarse en guerras navales por el control del comercio internacional. Se podría defender que en alguno de estos ejemplos las políticas afectaban a un pequeño grupo de personas en cada país, excepto en el caso de la servidumbre *versus* el colapso del feudalismo. En el siglo

XIX esto ya no era cierto. Las fábricas inglesas devastaron la economía textil de la India. ¿Qué significa la distinción entre lo internacional y lo doméstico en la lucha sobre las Corn Laws, Cobden-Chevalier o los aranceles alemanes, franceses, italianos, canadienses, australianos, estadounidenses o rusos después de 1873?

En otros aspectos el presente no difiere tanto del pasado. A pesar de la interdependencia, el Estado conserva su capacidad para controlar a los actores transnacionales, siempre que sea capaz de reunir el apoyo político para hacerlo. La Unión Soviética y China dependen del mundo en muchos sentidos, pero también controlan los términos en los que interactúan mucho más estrictamente que los países occidentales. En el caso de Rusia no es porque sea menos moderno que Occidente, sino porque su sistema político es diferente. Los países occidentales podrían hacer lo mismo pero no lo hacen.

La interdependencia, la política burocrática y la interpenetración de actores y fuerzas transnacionales parecen tan relevantes para un análisis del pasado como del presente. Luis XIV, Federico el Grande, Wallenstein podrían todos ser estudiados usando estas aproximaciones. La anarquía internacional, la seguridad y el poder estatal parecen ser tan relevantes en el presente como lo fueron en el pasado.

No estoy sugiriendo que el presente no tenga características únicas: las Naciones Unidas y la bomba atómica son de las más destacadas. Esta última marca un cambio cualitativo en las relaciones internacionales al confundir la relación entre la existencia de poder y su uso. La economía global es el cambio más importante y dramático que se haya visto. Pero ¿lo es más que la extensión del modelo de Roma por el mundo? Cada período tiene sus rasgos característicos. ¿Por qué defender la discontinuidad? La contribución más importante que ha hecho la escuela de la interdependencia es construir modelos basados en principios distintos a la anarquía. Esto nos permite comparar períodos diferentes. Como suele ser habitual, la realidad parecerá confusa. Será difícil ponerse de acuerdo en los debates de un modo claro y definitivo sobre si hemos pasado de un modelo a otro y cuándo se produjo este paso.

Cuando la realidad es demasiado confusa para dirimir la discusión, es relevante e interesante plantear una pregunta dentro del ámbito de la sociología del conocimiento: lo llamativo resulta que autores muy diversos que se leen poco entre ellos deberían formularse preguntas parecidas sobre períodos muy diferentes. Wallerstein se interroga sobre la interdependencia en el siglo XVI; Morse lo mismo referido al siglo xx. ¿Por qué se interesan por el mismo tema? ¿Por qué no se estudia Marlborough o Napoleón bajo un modelo de política burocrática?

Ciertamente, la respuesta es distinta para cada escuela de autores, pero en ambos casos está marcada por aspectos más profundos que atañen a los valores y puntos de vista políticos. No digo esto como una crítica, sugiriendo que estos autores deberían haber limpiado su trabajo de tales elementos. La completa neutralidad de valores es inalcanzable. Tanto los valores como las políticas que con ellos se relacionan deben ser discutidos abiertamente, y es siempre importante tener pistas sobre qué valores permean los distintos trabajos.

Para la escuela de la modernización e interdependencia, la principal preocupación parece ser los peligros de la anarquía: se diría que rechazan su importancia porque la temen. Al ser

nuevo el mundo, existen nuevos requisitos para su mantenimiento. Es necesario el liderazgo. Estados Unidos son el único poder capaz de proveerlo. Deberían hacerlo. Tal liderazgo no es *imperium*, ya que éste es un concepto que se aplica a la hegemonía innecesaria de un poder sobre otros. Ahora la interacción es obligada; la cuestión no es si ésta existe, sino cómo ha de manejarse.

Para la escuela de la dependencia, la preocupación principal son los peligros de la interdependencia que van ligados al capitalismo. Se oponen a éste por ser incompatible con el socialismo. La interdependencia va unida al capitalismo, y el capitalismo viene de antiguo; de modo que la interdependencia se remonta mucho en el tiempo. En su aspecto de mercado, impide a las sociedades desarrollarse según su preferencia, en lugar de hacerlo de acuerdo con las necesidades del sistema capitalista. Estos teóricos se centran en el Tercer Mundo, aunque existe un grupo interesado en trazar un lazo de unión con el centro; la participación en el sistema termina corrompiendo por igual al dominador. La interdependencia fue un elemento del capitalismo desatendido por los marxistas y otras teorías que entendían que los Estados y las trayectorias de desarrollo nacional no estaban vinculados. La explicación tanto de las posibilidades de socialismo como de los peligros requiere el análisis del avance de la interdependencia, de los estreñimientos que ésta impone.

Personalmente formo parte del grupo que comparte sus simpatías por ambas aproximaciones. Si la hegemonía tiene consecuencias nefastas, lo mismo sucede con el nacionalismo político y económico. El liderazgo es necesario pero fácilmente corruptor y corruptible. Esto ha sido y es una verdad. La interdependencia es una realidad tan antigua como la anarquía. El argumento debería ser sobre cómo difieren entre sí situaciones de interdependencia y anarquía, no si éstas son una novedad.

CUARTA PARTE:

Conclusión

La relación existente entre las tres partes de este trabajo puede resumirse como sigue: el sistema internacional no es sólo una consecuencia de la política y estructura domésticas, sino una causa de las mismas. Las relaciones económicas y las presiones militares constriñen una amplia gama de comportamientos domésticos, que van desde decisiones políticas hasta las formas políticas mismas. Las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo.

Aun cuando son muy fuertes, las presiones externas no suelen ser totalmente determinantes, excepto cuando se da el caso de ocupación directa. Existe algún margen de respuesta a las presiones, al menos conceptualmente. La elección de respuesta requiere, pues, explicación. Esta explicación precisa un examen de la política: la lucha entre respuestas alternativas.

El carácter interpenetrado de las relaciones internacionales y la política doméstica parece tan antiguo como los Estados mismos. Por lo tanto, no hay razón alguna para asociar diferentes formas de explicación a los distintos períodos según un hipotético grado de interdependencia.

APÉNDICE: TIPOS DE INFLUENCIA Y TIPOS DE RESULTADOS

<i>Tipos de influencia — Resultado</i>	<i>Intervención Militar</i>	<i>Intromisión</i>	<i>Economía internacional</i>	<i>Sistema internacional de Estados</i>
<i>Decisiones especiales y acontecimientos políticos</i>	Caída de Chamberlain tras la pérdida de Noruega	Carta de Zinoviev en las elecciones italianas, 1947, intentos de asesinato	Elecciones de 1896 en EEUU	Elecciones en Israel. Caída del gobierno de Laniel tras Dien Bien Phu, 1954
<i>Políticas</i>	Declaración de guerra de EE UU tras Pearl Harbour	Influencia de EEUU en el voto en la ONU, OTAN, GATT	Aranceles altos en Europa fines siglo XIX, devaluaciones en EEUU en los setenta	Carrera armamentista en Alemania. Pacto Ribbentrop-Molotov, 1939
<i>Coaliciones domésticas</i>	Corea del Sur, Japón	EEUU en Italia en los cuarenta y otros puntos europeos	Bismarck en 1879. Declive de la aristocracia inglesa, 1880, Derrota de los populistas en EEUU en 1896	Coalición de Bismarck, Partido Conservador de Disraeli, Militarismo Prusiano
<i>Tipo de régimen o de cambio</i>	Europa del Este, 1947; España, años treinta; Alemania, 1945	EEUU en Guatemala en 1954, Chile	Alemania como industrializadora tardía. América Latina como “tardía, tardía”	Revoluciones inglesa, francesa, rusa y prusiana

Notas

- * Versión publicada en *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*, *International Organization*, vol. 32, N° 4 (1978: 881-912), MIT Press. Traducción de Olga Gil.
- 1 Véase el desarrollo brillante de la línea de Gerschenkron de James Kurt, combinando el argumento del primero con otras líneas de razonamiento, en *The Political Consequences of Product Cycle: Industrial History and Comparative Politics*, *International Organization* (en prensa), y su ensayo igualmente brillante *Delayed Development and European Politics* (mimeo, 1977), que formará parte próximamente de un volumen sobre América Latina compilado por David Collier y sufragado por el Joint Committee on Latin American Studies del Social Science Research Council.
 - 2 Para una crítica a Moore dirigida al desarrollo insuficiente de una perspectiva intersectorial, véase T. Skocpol (1973: 1-34).
 - 3 También se ha difundido una literatura interesante sobre “desarrollo dependiente” en países que no pertenecen al Tercer Mundo como, por ejemplo, Canadá. Véase Tom Naylor (1972: 1-72); Jean Laux (1978: 110-135) y Kari Levitt (1970).
 - 4 El libro de Michael Hechter (1976), provee una discusión excelente del “difusionismo liberal”, la dependencia y los modelos coloniales.
 - 5 Como críticas véase K. Waltz (1970).
 - 6 Estos debates se refieren a los cambios en la realidad: el realismo fue dominante en un período de confrontaciones militares y guerras; la suavización de las tensiones de la guerra fría y la mayor fluidez en las relaciones internacionales se plasmaron en menores posibilidades de construcción del sistema, fruto de lo cual fue más fácil desagregar al Estado a través de análisis burocráticos; la importancia de los temas económicos durante los años setenta llevó incluso a una mayor desagregación, y a un cierto arrinconamiento de los estudios centrados en lo militar y de las aproximaciones estadocéntricas.

- 7 El equilibrio entre las dimensiones militar y económica no queda claro en la definición de poder hegemónico.
- 8 Véase el excelente estudio de T. Skocpol (1976: 175-210). Véase también su libro sobre las revoluciones, que será publicado por Oxford University Press.
- 9 Waltz entiende por no reduccionista aquella explicación de la política internacional que se da al nivel del sistema, una tercera en lugar de segunda imagen. Aquí estoy extendiendo mi argumento intentando distinguir entre explicaciones endógenas y exógenas del tipo de régimen.
- 10 Además de los trabajos ya citados, véase Robert Jervis (1976); John Steinbrunner (1974); Michael Brecher (1975). Véase también R. Harrison Wagner (1974: 435-466).
- 11 John Zysman, en su estudio de la industria electrónica francesa, ha hecho comentarios bastante astutos sobre la conexión entre las formas institucionales y el contenido de la política sobre competición internacional: Zysman, John (1977).
- 12 P. Katzenstein, artículos en *International Organization*.
- 13 Resulta mucho menos claro unir sistemáticamente el contenido de las políticas al carácter del sistema (más o menos abierto, más o menos fuerte). El análisis de tales variables tiene más sentido centrándose en características de las decisiones que van más allá de su contenido estricto: por ejemplo, la coherencia de la toma de decisiones en el caso de los aranceles, más que su nivel real.
- 14 Leopold Ranke es el máximo exponente de la primacía de la escuela de "política exterior". Véase Th. Von Laue y L. Ranke (1970). También los comentarios de Morse en *Modernization and the Transformation of International Relations* op. cit.
- 15 Véase la creciente e interesante literatura neomarxista sobre el Estado como F. Bloch (1977: 6-28); D. Gold, Cl.

Bibliografía

- ALLISON, G. (1971), *Essence of Decision*, Boston, Little and Brown.
- ALLISON, G. (1970), Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, *American Political Science Review*, LXIII, (septiembre).
- ANDERSON, P. (1974), *Passages from Antiquity to Feudalism and Lineages of the Absolutist State*, Londres, New Left Books, (en castellano, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, Madrid, Siglo XXI, 9º ed., 1995).
- ANDREWS, B. (1978), Surplus Security and National Security: State Policy as Domestic Social Action, *International Studies Association*, Washington D.C., (febrero).
- BACHRACH, P. y BARATZ, M. (1963), Decisions and Non-decisions: An Analytic Framework, *American Political Science Review*, 57.
- BARAN, P. y SWEEZY, P. (1968), *Monopoly Capital*, Nueva York, Monthly Review Press, (en castellano, *El capital monopolista*, México, Siglo XXI, 20º ed., 1988).
- BLOCH, F. (1977), The Ruling Class Does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State, *Social Revolutions*, 33.
- BRAKE, R. (1966), *Disraeli*, Nueva York.
- BRECHER, Machael (1975), *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Processes*, New Haven, Yale U. P.
- CARDOSO, F. H., y FALETTO, E. (1978), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 14º ed., México, Siglo XXI.
- CARDOSO, F. H. (1973), Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications, en STEPAN, A. (comp.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press.
- CARDOSO, F. H. (1972), Industrialization, Dependency and Power in Latin America, *Berkeley Journal of Sociology*, XVII.
- CARSTEN, F. (1968), *The Origins of Prussia*, Oxford, Clarendon Press.
- CLAPMAN, J.H. (1935), *Economic Development of France and Germany*, 4º ed., Cambridge, Cambridge U. P.
- CRAIG, G. (1964), *The Politics of the Prussian Army*, Oxford, Oxford U. P.

- FINER, S. (s/f), State Building, State Boundaries and Border Control, *Social Sciences Information*, 43, 4/5.
- GERSCHENKRON, A. (1963), Economic Backwardness in Historical Perspective, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard U. P.
- GILPIN, R. (1975a), Three Models of the Future, *International Organization*, 29.
- GILPIN, R. (1975b), *US Power and the Multinational Corporation*, Nueva York, Basic Books.
- GOLD, D.; LO, Cl. y WRIGHT, E. O. (1975), Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalists State, *Monthly Review* (octubre – noviembre)
- GOUREVITCH, P. (1977), International Trade, Domestic Coalitions and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896, *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 2.
- GUNDER FRANK, A. (1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, (en castellano, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 3^o ed., 1976).
- HAMEROW, T. (1958), *Revolution, Restoration, Reaction*, Princeton, Princeton U. P.
- HARRISON WAGNER, R. (1974), Dissolving the State: Three Recent Perspectives on International Relations, *International Organization*, 28.
- HECHTER, Michael (1976), *Internal Colonialism*, Berkeley, University of California Press.
- HINTZE, O. (1975), Military Organization and the Organization of the State, en GILBERT, F. (comp.), *The Historical Essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford.
- HIRSCHMAN, A. (1977), The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants, en COLLIER, David (comp.), *A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples*, publicado en *Economic Development and Cultural Change*, 25.
- HIRSCHMAN, A. (1971), The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America, *A Bias for Hope*, New Haven, Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard U. P.
- HOBSBAWM, E. J. (1970), *Industry and Empire*, Baltimore, Penguin (en castellano ver, *Industria e imperio*, 3^o ed., 1988, Barcelona, Ariel).
- HOFFMANN, S. (1978), *Primacy of World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, Nueva York, McGraw Hill.
- HOFFMANN, S. (1974), The State: For What Society, *Decline or Renewal*, Nueva York, Viking Press.
- HUNTINGTON, S. (1973), Transnational Organizations, *World Politics*, 25.
- JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton U. P.
- KAHLER, M. (1977), Decolonization: Domestic Structures of External Policy, External Sources of Domestic Politics, *tesis doctoral*, Harvard University.
- KAISER, K. (1968), *German Foreign Policy in Transition*, Londres, Oxford U. P.
- KATZENSTEIN, P. (1977), Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, *International Organization*, 31.
- KATZENSTEIN, P. (1976), International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, *International Organization*, 30.
- KEOHANE, R., y NYE, J. (1977), *Power and Interdependence*, Boston, Little and Brown.
- KEOHANE, R., y NYE, J. (comps.) (1971), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard U. P.
- KRASNER, S. (1976), State Power and the Structure of International Trade, *World Politics* XXVIII, (abril).
- KRASNER, S. (1973-1974), The Great Oil Sheikdown, *Foreign Policy*, 13.
- KRASNER, S. (s/f), *Raw Materials, Investment and American Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, en prensa.
- KURTH, J. (1979), Political Consequences of Product Cycle, *International Organization*, 33.1.
- KURTH, J. (1973), Patrimonial Authority, Delayed Development, and Mediterranean Politics, *American Political Science Association*, Nueva Orleans.
- KURTH, J. (s/f), Delayed Development and European Politics.

- LANDES, D.J. (1969), *The Unbound Prometheus*, Oxford, Oxford U. P.
- LAUX, Jean (1978), Global Interdependence and State Intervention, en TOMLIN, B., *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen.
- LEVITT, Kari (1970), *The Silent Surrender*, Toronto, Macmillan.
- MAGDOFF, H. (1969), *The Age of Imperialism*, Nueva York, Monthly Review Press, (en castellano, *Era del imperialismo*, Madrid, Pequeñas Editoriales, 1973).
- MOORE Jr., B. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Little Brown, (en castellano, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Edicions 62, 1991).
- MORSE, E. (1976), *Modernization and the Transformation of International Relations*, Nueva York, Free Press.
- NAYLOR, Tom (1972), The Third Commercial Empire of the St. Lawrence, en TEEPLE, G. (comp.), *Economics and the National Question*, Toronto, University of Toronto Press.
- O'CONNOR, J. (1973), *Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, (en castellano, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Edicions 62, 1981).
- O'DONNELL, G. (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley, University of California, Institute for International Studies, Politics and Modernization Series, 9.
- O'DONNELL, G. (s/f), Reflections on the General Tendencies of Change in Bureaucratic-Authoritarian States, *Latin American Research Review*, en prensa.
- OFFE, K. (1976), Structural Problems of the Capitalist State, en VON BEYME, K. (comp.), *German Political Studies*, Beverly Hills, Sage.
- OFFE, K. y RONGE, V. (1975), Theses on the Theory of the State, *New German Critique*, 6.
- ROKKAN, S. (1975), Dimensions of State Formation and State Building, en TILLY, Ch. (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton U. P.
- ROKKAN, S. y LIPSET, S. M. (1967), Introduction, *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press.
- SCHURMANN, F. (1974), *The Logic of World Power*, Nueva York, Panteón.
- SKOCPOL, T. (1976), France, Russia, China: A Structural Analysis of Social Revolutions, *Comparative Studies in Social and Economic History*, 18, (abril).
- SKOCPOL, T. (1973), A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy, *Politics and Society*.
- SMITH, P. (1967), *Disraelian Conservatism and Social Reform*, Londres.
- STEINBRUNNER, John (1974), *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, Princeton U. P.
- VON LAUE, Th. y RANKE, L. (1970), *The Formative Years*, Princeton, Princeton U. P.
- WALLERSTEIN, I. (1974), *The Modern World System*, Nueva York, The Academic Press, (en castellano, *El moderno sistema mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1979).
- WALTZ, K. (1975), Theory of International Relations, en GREENSTEIN, F. y POLSBY, Nelson (comps.), *Handbook of Political Science: International Relations*, vol. 8, Menlo Park, Addison-Wesley.
- WALTZ, K. (1970), The Myth of National Interdependence, en Kindelberger, Ch. P. (comp.), *The International Corporation*, Cambridge, MIT Press.
- WEHLER, H. U. (1970), Bismarck's Imperialism, 1862-1890, *Past and Present*, 48.
- ZYSMAN, John (1977), *Political Strategies for Industrial Order*, Berkeley.

El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*

JACINT JORDANA

El análisis de los *policy networks* y su desarrollo conceptual

El estudio de la relación entre organizaciones de intereses y gobierno ha sufrido en los últimos años un conjunto de reformulaciones importante. Por una parte, el aumento de las investigaciones empíricas ha puesto en evidencia la incapacidad de los modelos tradicionales sobre la intermediación de intereses para interpretar la diversidad de formas de relación existentes¹. Así, del énfasis tradicional en las características de las organizaciones de intereses, las nuevas investigaciones han dedicado mayor atención a las peculiaridades de las estructuras administrativas, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados. Por otra parte, en los últimos años ha sido frecuente en muchos estudios sobre las políticas públicas, integrar de forma destacada el papel de las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la Administración. Un resultado recurrente ha sido la constatación de que tales relaciones son muy distintas según los países y que, además, también difieren mucho según cada sector². La noción de *policy networks* -o “redes de políticas públicas”- ha sido propuesta para afrontar las dificultades que experimentaban los análisis tradicionales, basados en la acción primordial de la burocracia, para explicar las políticas de distintos ámbitos sectoriales. En estas páginas se analizan algunos problemas que presentan las principales conceptualizaciones agrupadas bajo la noción de *policy networks*. Una vez esclarecidos, se repasa la relación entre la perspectiva analítica de los *policy networks* y algunos ámbitos destacados de la investigación reciente sobre los procesos político-administrativos de las sociedades industriales avanzadas, que replantean las interpretaciones teóricas tradicionales sobre el fenómeno estatal³. Esta revisión nos permite plantear si el análisis de los *policy networks* cuando se introduce el Estado como categoría teórica es clarificador, o bien es incompatible conceptualmente.

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la introducción del término *policy network* es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Por otra parte, desde la perspectiva de las organizaciones de intereses, el término *policy network* ha ser-

vido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afectan tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como a sus mecanismos de actuación. Asimismo, desde ambas perspectivas, se coincide en entender que las decisiones políticas surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales. Sin embargo, ¿qué son realmente los *policy networks*? ¿Se trata sólo de una metáfora descriptiva, utilizada con contenidos distintos por diferentes autores?, ¿se puede considerar como una aproximación global a un conjunto de modelos de intermediación de intereses entre el Estado y los actores sociales?, ¿o tal vez pueden identificarse unos contenidos más precisos bajo esta noción? Podemos avanzar ya que no se encontrará en estas páginas una respuesta definitiva a tales preguntas, porque, entre otros motivos, existen defensores de todos los puntos de vista. Por ello, no sorprende que entre los analistas de los *policy networks* su coincidencia más destacada consista en la concepción de los *networks* como estructuras, a medio camino entre las estructuras de mercado y las estructuras jerárquicas (Powell, 1990), donde las relaciones entre los participantes presentan un bajo nivel de formalización, intercambiando información y recursos⁴.

Para situar el debate, es necesario empezar señalando que durante los años ochenta se produjeron numerosas interpretaciones que establecían distintas formas de relación entre Administración e intereses organizados en diversos ámbitos sectoriales. Poniendo su énfasis en uno u otro factor, tales propuestas tomaron nombres diversos: *policy sector*, *policy arena*, *policy community*, *policy game*, *policy domain*, etc. (Kenis y Schneider, 1991), recuperando en algunos casos conceptualizaciones elaboradas en las décadas anteriores. Sin embargo, la noción más ampliamente aceptada actualmente para caracterizar tales relaciones es la de *policy network*, utilizada como un marco general en contextos sectoriales donde intervienen agentes públicos y privados, sin presuponer ningún modelo concreto, ni partir de una idea preconcebida sobre cómo deben ser las relaciones Administración-sociedad (Marin y Mayntz, 1991; Marin, 1990; Jordan y Schubert, 1992). La concepción subyacente es que tales relaciones pueden llegar a tomar formas muy distintas, que deben ser determinadas empíricamente. Como punto de partida se establece un conjunto de dimensiones a analizar, que se consideran claves para identificar la naturaleza del *network* (cuadro 1), para analizar posteriormente, con instrumentos de carácter cuantitativo -cuando se cree adecuado-, o bien con aproximaciones cualitativas, las características concretas de cada *policy network*⁵.

Cuadro 1. Principales dimensiones y variables de los *policy networks*

Número de actores
Ámbito de actuación
Funciones básicas
Estructura de las relaciones entre actores
Estabilidad de las relaciones entre actores
Grado de institucionalización de la red
Reglas de conducta
Distribución del poder
Estrategias de los actores

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizadas las diversas dimensiones que identifican un *policy network*, es frecuente que se intente relacionarlo con algún modelo sobre intermediación de intereses, o bien que se establezca alguna propuesta de carácter más teórico sobre la lógica de su funcionamiento. La combinación de este tipo de propuestas ha dado lugar, en los últimos años, a la formación de tipologías de *policy networks*, que suelen relacionar los diferentes rasgos existentes en las dimensiones consideradas con distintos modelos teóricos⁶. Dado el estado tentativo en que se formulan estas interpretaciones, no es de extrañar que en las tipologías se encuentre en ocasiones una cierta superposición de términos, porque frecuentemente se intenta integrar en un mismo esquema conceptual, junto a nuevas propuestas analíticas, los modelos más tradicionales de intermediación de intereses. Sin embargo, el elemento que une a estas tipologías es, como señala Héritier, la descripción de núcleos de

“Actores públicos y privados (instituciones, organizaciones, grupos, individuos) y de sus interacciones. (...) Los miembros (...) dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común” (1993:143-144).

Una de las dimensiones más utilizadas como criterio básico para la elaboración de tipologías es el número de actores que forman parte del *network*. Así, se destaca desde el *network* formado exclusivamente por agencias estatales, hasta el que integra un gran número de actores sociales, pasando por los *networks* con muy pocas organizaciones de intereses y los que también integran partidos políticos. Por ejemplo, la propuesta de van Waarden (1992a) relaciona el número y tipo de participantes en el *network* con el papel de la Administración, distinguiendo dos situaciones posibles: cuando existe delegación de autoridad pública en la implementación de las políticas, y cuando se produce exclusivamente el acceso -y la posibilidad de influencia- sobre la definición y formulación de las políticas. Además, también matiza en cada una de las dos situaciones si son las organizaciones de intereses o bien los departamentos estatales especializados los que tienen un mayor dominio sobre la orientación de las políticas que se llevan a cabo. A partir de los ejes mencionados, este autor construye un cuadro de doble entrada, que le permite situar diferentes modelos de intermediación de intereses en casillas distintas, definiendo cada modelo por la combinación específica de características que representa (cuadro 2).

Otra dimensión destacada para clasificar los *policy networks* es su ámbito de referencia. Por ejemplo, como muestra el cuadro 3, Wilks y Wright (1987) distinguen cuatro niveles posibles, según el grado de generalidad de los temas que abarca el *network*. Estos autores, así como Marsh y Rhodes (1992), defienden que el término *Policy networks* sólo debe referirse a ámbitos sectoriales, y que no puede ser aplicado directamente a niveles macro. Sin embargo, también necesitan incorporar otras dimensiones -como el estilo de interacción dominante- para poder especificar los distintos casos que pretenden integrar con su tipología. La propuesta de Rhodes (Marsh y Rhodes, 1992), bastante difundida en los últimos años⁷, considera la existencia de un *continuum* de *policy networks* posibles, caracterizando detalladamente las variantes existentes en los dos extremos opuestos. Así, define las *Policy Community* como los *networks* más estables y consistentes, mientras que sitúa los *Issue networks* como situaciones inestables, sujetas a continuos cambios (cuadro 4). Entre ambos extremos, señala otras configuraciones posibles, como los *professional networks*, los *intergovernmental networks*, o los *producer networks*⁸.

Cuadro 2. Tipología de *policy networks*

	Principalmente agencias estatales	Un grupo social predominante	Dos grandes grupos sociales en conflicto	También partidos y élites parlamentarias	Gran número de representantes sociales
<i>Función y relación de poder</i> <i>Sólo acceso</i>					
* Agencia estatal dominante	Estatismo excluyeme	Estatismo	Pluralismo de presión	Partido dominante	<i>Networks</i> temáticos
* Dominio de los intereses	Estatismo capturado	Cientelismo/ Captura	Pluralismo de presión	Triángulos de Hierro	<i>Networks</i> temáticos
<i>También delegación de autoridad pública</i>					
* Agencia estatal dominante		Corporatismo (sectorial)	Corporatismo de Estado	Partido dominante	Fomento del pluralismo
* Dominio de los intereses		Corporatismo (sectorial)	Concertación corporatista		

Fuente: Van Wardeen (1992: 50).

En términos generales, los analistas de los *policy networks* coinciden en aceptar distintos aspectos como centrales para entender la dinámica interna de éstos. En primer lugar, se supone que los actores “negocian” constantemente su pertenencia al *network*, incluso en los casos más estables, con el objetivo de mejorar sus posiciones relativas e influir más intensamente en las decisiones sobre las políticas públicas de su interés. Un aspecto sobre el que se dedica mucha atención es sobre como se produce el intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de los *networks*. Con planteamientos teóricos divergentes, se investigan los mecanismos que guían estos intercambios, señalándose que pueden consistir en reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales, etc., que en cada caso limitan y estructuran los procesos y el estilo de interacción que se produce en el interior del *network* (Scharpf, 1989; Crawford y Ostrom, 1992; Knoke, 1990). Otro aspecto que también despierta gran atención es como estas reglas o rutinas contribuyen a definir los instrumentos específicos de gestión y dirección de políticas que son utilizados en el ámbito de referencia del *network*. En otras palabras, se trata de analizar cómo se generan las “ordenes” que fluyen en el interior de los *networks* y que acaban produciendo *outputs* específicos. Finalmente, los aspectos de desigualdad presentes en los *networks* concentran también una atención relevante. La capacidad de control sobre las políticas por parte de los diversos agentes es desigual, ya que depende del tipo y la cantidad de recursos y “habilidades” que cada uno de éstos dispone (Subirats, 1989:121). Por ello, se analiza en qué medida esta desigualdad (cuya valoración ya puede constituir en sí misma un elemento de discusión) influye en las formas de negociación y de compromiso que se producen, así como en el mayor o menor dominio en las decisiones del *network* por parte de las organizaciones de intereses, de la Administración o de otros agentes.

En este panorama de instituciones estatales y organizaciones de intereses adaptadas a las peculiaridades de cada *policy network*, para profundizar en su análisis, es necesario introducir más dimensiones que ayuden a entender su dinámica. En este sentido, los aspectos relacionados con la estructuración territorial de los *networks* configuran una de sus dimensiones más significativas. Para el análisis de la dimensión territorial de los *policy networks*, el enfoque de las relaciones intergubernamentales ofrece un buen punto de partida, ya que afronta las relaciones entre distintos niveles de gobierno analizando los procesos de decisión e implementación de políticas (Morata, 1991). Las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración (formas de decisión, mecanismos de control, objetivos divergentes, etc.) pueden ser más fáciles de comprender, cuando se refieren a un mismo ámbito sectorial, si se considera que cada nivel administrativo está integrado dentro de su propio segmento territorial del *policy network* correspondiente (Dente, 1985). Así, el conjunto de segmentos territoriales de *policy networks* conforma a la vez un *policy network* de alcance más general (nacional o internacional), a pesar de que cada ámbito territorial mantenga posiblemente unas peculiaridades propias (Mayntz, 1990). En este sentido, considerar que cada nivel gubernamental tiene asociado su red de políticas es sólo un punto de partida, ya que hipotéticamente, pueden aparecer configuraciones bastante más complejas, con correspondencias cruzadas entre organizaciones de diversos niveles, dependiendo de la flexibilidad de negociación de las instituciones y organizaciones, de las reglas de decisión existentes y de los procesos de comunicación descentralizados que se producen (Hanf y Scharpf, 1978; Benz, 1992).

Cuadro 3. Ámbitos de referenciade los *Policy networks*

Denominación	Nivel de políticas públicas	Ejemplos
Área de políticas	Grandes ámbitos sectoriales	Sanidad, trabajo, industria.
Sector de políticas	Sectores delimitados	Salud, industria química, telecomunicaciones.
Subsector de políticas	Subsectores específicos	Prevención, regulación laboral, industria farmacéutica.
Tema de políticas	Problemas concretos	Prevención sida, flexibilización de contratos, precios farmacéuticos.

Fuente: Adaptado de Wilks y Wright (1987:300).

El ejemplo de las investigaciones sobre políticas públicas y relaciones intergubernamentales en Alemania muestra algunas de las posibilidades de esta perspectiva de análisis. El federalismo cooperativo en Alemania ha sido criticado como un mecanismo de decisión demasiado inflexible, a causa de las ineficiencias que provocaban los procedimientos de decisión conjunta (Scharpf, 1988), y también por la misma imposibilidad de transformar estas estructuras de decisión ineficientes. A pesar de ello, diversas investigaciones han mostrado que, manteniendo las mismas estructuras, se han producido importantes procesos de adaptación entre los agentes de los distintos niveles gubernamentales. Estas adaptaciones se han producido en los distintos ámbitos sectoriales -no de forma agregada-, y han facilitado la estabilidad de la estructura federal, evitando el colapso que podían producir los mecanismos de decisión establecidos (Benz, 1989). Para explicar estos procesos, se ha destacado la especial configuración de los

policy networks sectoriales, fuertemente orientados hacia garantizar la homogeneización de las políticas (Lehmbruch, 1989: 228-231). Estas redes no presentaban una estructura centralizada y jerárquica, sino de intensa comunicación y coordinación entre los distintos núcleos regionales, donde predominaba generalmente el consenso en la formulación de objetivos. Así, frente al escaso centralismo de las instituciones estatales alemanas y las dificultades de los mecanismos de coordinación entre los *Länder* y el *Bund*, han predominado las formas de coordinación informal -entre Administración, organizaciones de intereses y partidos-, especialmente por lo que se refiere a los aspectos de la regulación económica del país (Benz, 1989: 217-220).

Cuadro 4. Tipos de *Policy Networks*: Características de las *Policy Communities* y los *Issue Networks*

Dimensión	<i>Policy Community</i>	<i>Issue Network</i>
<i>Miembros</i>		
Número de participantes.	Muy limitado, algunos grupos excluidos conscientemente.	Grande.
Tipo de interés.	Dominio de intereses económicos o profesionales.	Amplio abanico de intereses afectados.
<i>Integración</i>		
Frecuencia de interacción.	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
Continuidad.	La pertenencia, los valores y los resultados persisten en el tiempo.	El acceso varía de forma significativa.
Consenso.	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente.
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos (en el <i>network</i>).	Todos los participantes disponen de recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes pueden disponer de recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución interna.	Jerárquica, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder.	Existe un equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo pueda dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual -juego de suma nula-.

Fuente: Marsb y Rhodes (1992:251).

El análisis de los *policy networks* y los modelos de intermediación de intereses, ¿una convergencia de objetivos?

La relativa convergencia en la utilización de la noción de *policy network* se ha producido mediante diversas vías, entre las que se cuenta la reformulación de las teorías tradicionales sobre los procesos de intermediación de intereses. Ello es debido a que las aproximaciones que defendían la preeminencia de un modelo específico para explicar las relaciones entre el Estado y las organizaciones de intereses -el pluralismo desde los años sesenta, el neocorporativismo durante los setenta y ochenta- han mostrado su agotamiento al acumularse importantes limitaciones para su aplicación como tipos ideales de los procesos sectoriales de intermediación de intereses, más allá de su adecuación a casos específicos.

En los inicios de la difusión del pluralismo, durante los años cincuenta, en la literatura politológica norteamericana se desarrollaron diversos modelos de *policy-making* que integraban las relaciones entre burocracia, políticos y organizaciones de intereses⁹. Con las denominaciones de *iron triangle*, *elastic nets*, etc., se elaboraron modelos de interacción que analizaban la combinación de las relaciones formales e informales dentro de las redes -por ejemplo, el Congreso, la Administración y los *lobbies*-, así como la capacidad de exclusión e influencia de los actores que constituían estas redes (Lowi, 1964, Jordan, 1981). No obstante, estos modelos no se desarrollaron con mayor profundidad a causa del predominio de una interpretación estandarizada sobre la acción de los grupos de interés en el paradigma pluralista de la ciencia política norteamericana, que suponía una estructura más descentralizada de las relaciones entre organizaciones de intereses y Administración, con la competencia abierta entre una multiplicidad de agentes¹⁰. No fue hasta fines de los años setenta, cuando en la ciencia política norteamericana volvieron a aparecer nuevas formulaciones que recordaban las aproximaciones anteriores a la estructura de adopción de decisiones dentro de ámbitos sectoriales. Así, entre otras, aparecieron conceptualizaciones como *policy community* o *issue network*¹¹, que se presentaron como formas concretas de entender las especificidades que aparecían en las políticas públicas sectoriales. Evidentemente, según los temas y los ámbitos sectoriales, uno u otro modelo se ajustaba mejor para explicar la realidad, pero no existía la pretensión de desarrollar generalizaciones o tipologías, identificando las dimensiones más significativas.

Por otra parte, la difusión de los modelos neocorporatistas durante los años setenta (Schmitter y Lehbruch, 1979), en buena parte como reacción a la inadecuación de la aproximación pluralista a los sistemas políticos europeos, sirvió para popularizar una concepción alternativa de la articulación e intermediación de intereses en nuestras sociedades. Se postulaba la existencia de organizaciones de intereses centralizadas, con monopolio de representación reconocido por el Estado, la existencia de vínculos privilegiados -más o menos institucionalizados- con el gobierno y la Administración, y un intenso intercambio de recursos gestionado por las élites de las respectivas organizaciones (Schmitter, 1979). A pesar de la abundancia de variantes interpretativas que se propusieron (Sanz, 1994), las investigaciones empíricas desarrolladas durante los años ochenta a la luz de este enfoque mostraron que este modelo tampoco podía ser demasiado generalizado, ya que en los estudios de casos era necesario aplicar muchas matizaciones en las formas de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses (Lehbruch, 1985; Sole, 1987).

Las dificultades reseñadas fueron las que en buena parte condujeron -a lo largo de los años ochenta- hacia la difusión de la noción de *policy network*. Los problemas de validación empírica observados en los anteriores modelos eran debidos en parte a su carácter 'macro', que dificultaba una respuesta adecuada cuando se procedía a su evaluación en los niveles 'meso' y 'micro' (Marsh y Rhodes, 1992). Ello no quiere decir que las perspectivas pluralista y corporatista hayan sido completamente abandonadas por sus defensores, y sustituidas por el análisis de los *policy networks*. Por el contrario, lo que han planteado ha sido la necesidad de su reformulación en el análisis sectorial, manteniendo algunos elementos centrales de sus respectivas perspectivas 'macro'. Una vez aceptada la idea que era necesario desarrollar otras conceptualizaciones, para poder disponer de mayor capacidad explicativa y aplicar a todos los ámbitos sectoriales, algunos de los continuadores de los enfoques 'macro' defendieron la utilización de la noción de *network* como metáfora. Como señala G. Lehmbuch, uno de los iniciadores del enfoque corporatista,

“La metáfora del *network* conlleva la idea de unas pautas sistémicas de relaciones interorganizacionales, las cuales deben su cohesión, así como su demarcación en relación con el entorno, a compartir significados vinculados con la interacción que se produce en el interior del *network*” (1991: 126).

Para los autores que habían intervenido en las discusiones sobre el corporatismo, esta utilización del concepto de *network* como metáfora se consideraba más neutral y general, sin necesidad de referirse a una tipología de características concretas, y podía integrar -por ejemplo- el corporatismo como una forma concreta de *network* presente en muchos sectores. Entre otras formas consideradas también como *policy networks*, destacaban modelos clásicos, como el clientelismo o el estatismo, cada uno de ellos con sus propias características de estabilidad, amplitud y formas específicas de inclusión¹². Sin embargo, la aproximación al concepto de *network* como metáfora ha sido criticada por algunos investigadores debido a su ausencia de precisión, como señalan Jordan y Schubert:

“Sugerimos que la caracterización de los *networks* puede ser desarrollada usando diferentes dimensiones y cualidades más que a través de intentos de vincular éstos con algunos conceptos “paraguas” tales como el corporatismo o el pluralismo” (1992: 27).

En todo caso, se puede apuntar que el elemento de conflicto entre los defensores de la noción de *policy network* como metáfora y los que sostienen la necesidad de desarrollar tipologías bien definidas se encuentra en el peso relativo que se otorga a la perspectiva 'macro-social'. Mientras que el enlace con esta perspectiva es imprescindible para los primeros, para los segundos no es una cuestión excesivamente relevante. Esta situación puede ser debida al hecho de que, cuando se defienden caracterizaciones muy detalladas, se corre el riesgo de perder la perspectiva integradora sobre el conjunto, que los defensores de las aproximaciones “macro” necesitan mantener de manera ineludible, ya que para sus interpretaciones teóricas tienen también en cuenta otras variables, distintas de las que se derivan de las relaciones entre la Administración y los intereses organizados. Una posible vía para solucionar esta oposición sería profundizar en el propio concepto de *policy network*, ensayando estrategias que permitieran disolver la incompatibilidad antes mencionada. Los intentos de precisar contenidos en el análisis de los *policy networks* no

dejan de favorecer las posibilidades de integración entre los niveles 'macro' y 'meso', dando paso a que la 'metáfora' del *network* pueda ser sustituida por formulaciones más específicas. Así, aunque no necesariamente con el propósito de dar respuesta a estas cuestiones, los análisis recientes de los *policy networks*, partiendo de su caracterización como concepto útil para englobar diferentes modelos, han examinado detalladamente su funcionamiento. En este contexto, se han discutido tanto las condiciones de estabilidad de los *networks*, como los procesos de intercambio de recursos en su interior, pasando por las formas de adopción de decisiones o los mecanismos de entrada y salida del *network*, etc. (Héritier, 1993; Scharpf, 1993; Knoke, 1990). Pero es precisamente cuando se profundiza respecto a estas cuestiones cuando se hace necesario introducir en la discusión las posibilidades que ofrecen perspectivas teóricas distintas, presentes en la ciencia política, que puedan introducir un mayor contenido explicativo en los modelos ya definidos, y desarrollar una lógica más sistemática sobre su dinámica.

A pesar de los desarrollos experimentados recientemente por el análisis de los *policy networks*, éste debe resolver aún muchos problemas pendientes para salir de la dimensión básicamente descriptiva y tipologizadora en que se encuentra actualmente situada. Para afrontar este reto, se pueden encontrar tres grandes corrientes que ofrecen posibilidades de profundizar en el estudio de la dinámica de los *policy networks*, existiendo ya diversos intentos en estas direcciones. Estas son: a) las teorías de origen económico -o de la elección racional-, que partiendo de modelos basados en la teoría de juegos, definen el *network* como una estructura de interacción compleja, articulada a través de juegos conectados (Tsebelis, 1990; Scharpf, 1993b); b) la aproximación politológica desarrollada a través del nuevo institucionalismo, que combina el estudio de las instituciones políticas con las teorías de la organización; y c) la corriente sociológica, que aprovecha los desarrollos formales del análisis de redes sociales (Scott, 1991) aplicando este instrumental analítico a los actores políticos (Laumann y Knoke, 1987; Pappi, 1993). Las dimensiones de este artículo no permiten analizar de forma detallada los principios y las diversas teorías de las tres grandes corrientes mencionadas en relación al análisis de los *policy networks*. Por este motivo, nos centramos en analizar un problema concreto presente en el análisis empírico de los *policy networks*, que plantea retos importantes para el desarrollo teórico de esta perspectiva. Se trata de la vinculación e influencia recíproca entre las (nuevas) teorías del Estado y la interpretación de los *policy networks*. Aunque este problema no está relacionado prioritariamente con alguna de las grandes corrientes teóricas mencionadas anteriormente, sí se pueden constatar unas afinidades especiales con ellas. Así, la reflexión sobre la integración teórica de los *policy networks* se produce especialmente dentro de la corriente de origen politológico, aunque sin duda deba combinarse con otras perspectivas para superar los problemas conceptuales existentes para unir el análisis de los niveles 'meso' y 'macro' en las relaciones entre la Administración y su entorno.

La concepción del Estado y los *policy networks*

Después de muchos años de escasa atención desde las corrientes dominantes de la ciencia política, desde los años ochenta la figura del Estado ha vuelto a estar en el centro de algunas de las principales polémicas politológicas (Almond, 1988), al mismo tiempo que se han multiplicado las investigaciones empíricas sobre aspectos específicos de los aparatos estatales (p. e., Krasner, 1984). Actualmente, orientaciones bastante distintas, que van desde el marxismo a la

teoría de sistemas, pasando por la macrosociología y las revisiones de los enfoques clásicos de la ciencia política, como puede ser el elitismo, compiten para dar una definición de su naturaleza y de sus contenidos (Alford y Friedland, 1985; Dunleavy y O'Leary, 1987). Por descontado, una discusión crítica de los principales enfoques actuales sobre las dimensiones y el papel del Estado es excesivamente compleja para poder ser presentada en estas páginas. El objeto que se plantea es mucho más modesto. Después de considerar brevemente cómo puede afectar la investigación reciente sobre los *policy networks* a la formulación de algunos enfoques teóricos sobre el Estado, se discuten -tomando como punto de partida el enfoque neoinstitucionalista- algunos ejes sobre los que reformular una noción válida de la figura del Estado en las sociedades altamente interconectadas de fines del siglo XX.

La perspectiva de los *policy networks*, con su énfasis en la diversidad sectorial de formas de organización y funcionamiento para la provisión de políticas públicas, ha alejado el análisis de los procesos de decisión pública de la descripción de las estructuras institucionales formales, y ha comportado en los últimos años, tal como destacan Kenis y Schneider,

“Un concepto descentralizado de organización social y de gobernabilidad: la sociedad ya no está controlada por una inteligencia central (p.e., el Estado); más bien los mecanismos de control están dispersos y la inteligencia se distribuye entre una multiplicidad de actores (o unidades de ‘procesamiento’)” (1991: 26).

Cabe recordar, no obstante, que hace ya algunos años Stein Rokkan (1970) puso de relieve el papel de los *networks* y de las unidades de gobierno subnacional en los procesos de construcción de los Estados modernos, y destacó la necesidad de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con el proceso de desarrollo administrativo de los Estados. En todo caso, cuando las sugerencias de Rokkan han sido constatadas -bastante tiempo después- la respuesta ha sido el cuestionamiento de la misma figura del Estado como objeto teórico útil para el estudio de las políticas públicas. Cada vez es más difícil defender una visión del Estado como una figura susceptible de tener intenciones, y con capacidad de articular -superando dificultades- decisiones coherentes para el conjunto de sus diferentes organismos. La definición de los aparatos estatales como conjunto de instituciones y organizaciones con capacidad para definir y hacer cumplir decisiones sobre la sociedad en nombre de los intereses generales, a pesar de no presuponer una dirección unificada (Jessop, 1990b: 45), se aleja demasiado de algunas situaciones contradictorias, como la ausencia de dirección o el dominio de los intereses organizados sobre la Administración, para poder tener una capacidad de aplicación general. Estos problemas son mostrados con claridad en los estudios sobre los *policy networks*, al analizar las interacciones que se producen entre estructuras político-administrativas públicas o semipúblicas y la diversidad de intereses sectoriales existente entre la población -expresados generalmente por medio de formas de representación organizada. No obstante, a pesar de las perspectivas de análisis que deja abiertas, el concepto de *policy network* difícilmente puede constituir un punto de partida para elaborar autónomamente una concepción propia sobre el Estado¹³. Esta noción ayuda a clasificar las formas de relación entre la Administración y las asociaciones de intereses, y muestra la diversidad de actuaciones públicas, pero para ofrecer una explicación completa del proceso político y de sus resultados, el análisis de los *policy networks* se habría de vincular a una perspectiva ‘macro’ sobre la figura del Estado (Marsh y Rhodes, 1992: 268), que aportara una lógica global sobre su funcionamiento.

A pesar de que las teorizaciones sobre el Estado son muy diversas, la relación entre el Estado y los intereses organizados ha sido caracterizada principalmente en la literatura política de los últimos decenios por medio de dos grandes orientaciones, que representaban dos principios opuestos: la competición y la cooperación. El primero era defendido por las aproximaciones pluralistas, mientras que el segundo tenía su modelo más representativo en la perspectiva corporatista. La tradición pluralista -precisamente por su escaso énfasis en el concepto de Estado- es la que más cercana se sitúa a la perspectiva que ofrece el análisis de los *policy networks*, al destacar la fragmentación de la autoridad estatal. Pero la investigación empírica sobre los modelos de intermediación de intereses mostró que las teorías pluralistas presentaban problemas importantes, tanto para integrar conceptualmente la diversidad de formas adoptadas por los *networks*¹⁴ como por sus dificultades para articular el análisis de los diferentes sectores en una perspectiva conjunta o comparar un ámbito sectorial de políticas a través de diversos países (Atkinson y Coleman, 1992: 163-167). Por otra parte, las aproximaciones corporatistas encontraron problemas similares -aunque en relación con casos inversos- a los del pluralismo: excesiva diversidad en el nivel 'meso' y escasa atención a la figura del Estado. Como decía G. Lehbruch, reconociendo una debilidad de los estudios de carácter corporatista: "El Estado o la Administración no deben continuar siendo tratados simplemente como 'cajas negras'" (1987: 1). En los últimos años, como resultado de tales dificultades, desde ambas perspectivas se dedicó una mayor atención al papel de la Administración. Sin embargo, tanto el corporatismo como el pluralismo no llegaron a desarrollar amplias teorizaciones sobre el Estado y la Administración, aparte de algunas aproximaciones y discusiones producidas en la segunda mitad de los años ochenta. Al mismo tiempo, las teorías tradicionales sobre el Estado, que podían recoger el reto ofrecido por el análisis de los *policy networks*, tampoco han sido utilizadas a fondo para integrar teóricamente las relaciones entre Estado y asociaciones de intereses.

Las teorías marxistas del Estado, que constituyen un amplio abanico de perspectivas (véase una revisión en Jessop, 1990), consideran -en general- que el Estado está dominado de forma indirecta por la clase capitalista. En este sentido, una de las tesis importantes en que a menudo se concreta esta hipótesis en las teorías marxistas del Estado -compartida también por algunos autores no marxistas- es el supuesto de la autonomía relativa del Estado en relación a los sectores dominantes de la sociedad. Las concreciones de esta tesis son muy variadas, y dan lugar a diversas escuelas y corrientes que divergen en su enfoque y en el análisis de los elementos clave de la relación entre el Estado y la sociedad (Held y Krieger, 1984; Dunleavy y O'Leary, 1987: 236-258). En los años setenta, el debate Poulanzas-Miliband enfrentó una visión determinista a una instrumentalista sobre la forma como la clase capitalista dominaba el Estado. En los años ochenta, otros enfoques tomaron el relevo, reconociendo que el Estado constituía un conjunto de instituciones, sin unidad propia, pero cuya "estructura y *modus operandi* estaban más abiertas a algunos tipos de estrategias que otras" (Jessop, 1990: 260) en las confrontaciones entre fuerzas sociales para obtener poder estatal. Aunque existen diversas concreciones, puede ser útil plantear el núcleo central de esta tesis para confrontarla con los fenómenos expuestos anteriormente sobre la diversidad de los *policy networks*. Este núcleo se puede encontrar en el supuesto de dependencia de los recursos de Estado a una parte de la sociedad, tanto si este supuesto es defendido bajo unas hipotéticas necesidades funcionales, como derivado de la propia estructura organizacional del Estado (Przeworski y Wallerstein, 1986, 1988), en el sentido de asegurar los intereses a largo plazo de la clase capitalista.

A pesar de referirse a un nivel distinto de abstracción, la tesis de la autonomía relativa implicaría aceptar que la naturaleza del Estado se encuentra reflejada en las relaciones entre las instituciones estatales y las organizaciones de intereses. A partir de este supuesto, y considerando que las instituciones estatales están insertas en cada ámbito sectorial mediante sus correspondientes *policy networks* -con organizaciones y estructuras administrativas singulares-, en las cuales se reproducen diversos conflictos sociales, debería ser posible analizar cómo los intereses de clase se convierten en políticas públicas. Sin embargo, el problema reside en que las teorías marxistas han desarrollado escasas teorizaciones sobre los mecanismos estatales de selección estructural en los ámbitos sectoriales. La diversidad de formas de intervención pública existentes plantea bastantes interrogantes, ya que habría que defender -aunque sólo fuera en el caso de las coyunturas críticas-, que en las formas de representación e intervención propias de distintas caracterizaciones sectoriales se reproducen comportamientos encaminados a facilitar el funcionamiento a largo plazo del sistema económico capitalista. En todo caso, no se trata de resolver aquí este problema, sino de mostrar tan sólo que la perspectiva 'meso' que implica el análisis de los *policy networks* es también un reto importante para la evolución de las perspectivas teóricas marxistas¹⁵.

En lo que se refiere a las teorías sobre el Estado influidas por el enfoque elitista, es necesario destacar que el análisis de los *policy networks* también aporta elementos para replantear el supuesto de que las élites políticas y sociales son las que dominan los procesos de decisión en todos los ámbitos de las políticas públicas (Dunleavy y O'Leary, 1987). Las aproximaciones pluralistas sobre la dinámica de las asociaciones de intereses se encuentran bastante conectadas con el enfoque elitista, en el sentido de que aportan los elementos interpretativos sobre el proceso político que sustentan buena parte de las tesis elitistas. No obstante, la hipótesis de que el Estado no es otra cosa que un espacio de concentración (y confrontación) de élites políticas y sociales, debe ser reconsiderada, ya que aunque con frecuencia la toma de decisiones se produce en ámbitos dominados por élites políticas y sociales, aparecen dudas sobre el control continuo del proceso político por parte de las élites. Por un lado, se ha observado la existencia de ámbitos de políticas poco definidos, como en algunos temas de las políticas del medio ambiente, o también, *networks* que presentan una intensa fluctuación de actores y organizaciones. Por otra parte, la coherencia y el consenso entre las élites -un argumento de la teoría elitista para la estabilidad de la democracia liberal- también es puesta en duda por los analistas de los *networks*, al encontrar muy pocas conexiones entre las élites de los distintos ámbitos sectoriales (Heinz et al., 1990). Por estos motivos, la reformulación de una perspectiva sobre el Estado basada en el papel homogeneizador de las élites en las redes de políticas plantea dificultades bastante importantes.

Como muestran las dificultades mencionadas, las perspectivas teóricas tradicionales sobre el Estado afrontan serios retos si pretenden integrar con detalle las aportaciones empíricas de los *policy networks*. Ello es debido en buena parte a que tanto desde las perspectivas marxista como elitista-pluralista se considera al Estado como una condensación de fuerzas sociales (Smith, 1993: 47), en un caso basado en el dominio de una clase social, en el otro suponiendo un atomismo de intereses representados por élites. En ambos casos, se produce una escasa atención a los intereses y recursos de los actores estatales, tanto en su capacidad de determinar políticas públicas como en su potencial de provocar reacciones específicas de grupos sociales frente al Estado. Al margen de los enfoques teóricos tradicionales, algunos investigadores sobre los *policy networks* consideran sin embargo que éstos ofrecen la oportunidad de redefinir aspectos importantes de la noción de Estado, apostando por una concepción de éste desde

“abajo” hacia “arriba”; como destacan Atkinson y Coleman (1992: 163) la cuestión es que: “Habiendo desagregado el Estado, los investigadores de esta tradición se enfrentan ahora al problema de volver a reagregarlo”. Así, una estrategia de “reagregación” teórica debería partir presumiblemente de una aceptación de la diversidad de formas de acción presentes en los *policy networks* de diferentes sectores y países, para llegar a determinar con que pautas o procedimientos los *networks* sectoriales conforman los caracteres estatales dentro de nuestras sociedades contemporáneas. En este contexto, también sería necesario empezar a considerar a los *networks* -y no a sus elementos constituyentes-, como las unidades básicas de análisis (Dowding, 1995: 137), donde sus propiedades fueran explicadas por una teoría propia. A continuación se discute esta sugerencia, incorporando algunos elementos de las aproximaciones neoinstitucionalistas, que tienen en cuenta la figura del Estado sin presuponer una estructuración predeterminada de éste.

Hacia una redefinición de la relación entre políticas públicas y Estado

Tal vez para construir un punto de partida diferente, sea útil recurrir al análisis de las instituciones políticas entendidas básicamente como conjuntos de reglas socialmente aceptadas y de concentraciones de recursos (March y Olsen, 1989). Se considera al Estado como una “colección” de instituciones y reglas, que integra una diversidad de actores públicos, cada uno con sus roles, restricciones y derechos específicos, cuya presencia puede ser fácilmente contemplada en los distintos *policy networks*. Descartando al Estado como actor unificado, para esta perspectiva no es necesaria una “función” o una “dirección” conjunta para concebir al Estado, sino que en cada uno de sus ámbitos de acción las instituciones políticas toman formas, comportamientos y objetivos diferentes, definidos según las características que presenten sus respectivos *networks* de políticas públicas. Como destaca Olsen, ésta es la interpretación habitual de la perspectiva neoinstitucionalista:

“Las instituciones separan el mundo político en una multiplicidad de esferas más o menos independientes, basadas en distintos y posiblemente conflictivos principios, valores de apropiación y dinámicas” (Olsen, 1992: 253).

Partiendo de esta concepción, se podría destacar la ausencia de algún tipo de ‘coordinación’ conjunta, o una forma unitaria de acción, para continuar utilizando como concepto globalizador la noción de Estado: el Estado ya no es un actor unificado, sino una multiplicidad de actores, en todo caso conectados débilmente entre sí por numerosas reglas que no evitan el predominio de direcciones particulares y específicas por parte de cada uno de sus agentes. Desde esta perspectiva, la discusión sobre una autonomía global o relativa del Estado se desintegra, ya que en cada ámbito de políticas públicas los agentes estatales podrán actuar con dinámicas distintas. En unos casos impondrán sus preferencias frente a los actores sociales, mientras que en otros estarán dirigidos por intereses sociales¹⁶.

Para dotar de carga teórica la noción de Estado, y no equipararla a sinónimo de organización pública, debería ser posible ensayar otras formas de abordar la lógica del impacto de lo público en nuestras sociedades. En este sentido, una posibilidad consiste en cambiar los ejes de observación -sin abandonar el análisis neoinstitucionalista- y pasar de considerar caracteres

institucionales y comportamientos de actores a plantear dinámicas, relaciones y formas de “ordenar y representar la práctica social” (Mitchell, 1992: 1017), considerando los *networks*, y no los actores, como las unidades básicas de análisis. Esta perspectiva ‘relacional’, introducida por T. Mitchell (1991) en su artículo “The Limits of the State: beyond statist approaches and their critics”, niega que Estado y Sociedad sean unidades o espacios separables, argumentando que ambos son representaciones complejas de “lo social”, donde se construye discursivamente el Estado como una estructura o como un agente intencional. Sin suscribir completamente los planteamientos de Mitchell, sí cabe reconocer que algunas de sus argumentaciones pueden ser fructíferas para realizar una aproximación diferente a la figura del Estado, que permita relacionar este concepto global con los ámbitos sectoriales. Tomando como punto de partida su lógica de tipo “relacional”, sería posible mantener la noción comprensiva del Estado, si se entendiera que su unidad -como abstracción- se deriva en buena parte de la propia percepción social que un amplio conjunto de estructuras públicas genera.

Al igual que no se identifica el conjunto de instituciones políticas existente en una sociedad con el Estado, al considerarse más amplio el primer concepto, no todas las formas, discursos y métodos con los que se construye lo público como argumento han de configurar una lógica para reconstruir la noción de Estado. En este sentido, estas páginas finales se dedican a examinar algunas interpretaciones sobre la relación entre instituciones e intereses en diversos ámbitos de la sociedad que analizan como se construye la percepción del Estado en distintos contextos sociales.

Un primer punto de vista que conecta la noción de Estado con los aspectos interpretativos de los actores colectivos lo podemos encontrar en Claus Offe. Este autor concreta una posible línea interpretativa, derivada del enfoque marxista, sobre la relación entre el grado de auto-organización social en distintos ámbitos sectoriales y la capacidad de acción estatal. Intentando concretar su conceptualización, Offe señala que

“El nivel de exigencia y la amplitud con que se llena de contenido el concepto de Estado (entendido como la suma de las tareas y del poder de intervención que le ha sido concedido), depende de la capacidad relativa de organización, movilización y conflicto, así como de la política de interpretación de los actores colectivos dentro de la *civil society*” (Offe, 1990: 181).

Siguiendo con el punto de vista de C. Offe, encontraríamos que en las situaciones que presentasen una menor articulación social, la representación del Estado correspondería a una escasa cohesión de sus actores y a una limitada capacidad de intervención pública en el ámbito correspondiente, mientras que, contrariamente, a mayor capacidad de autorregulación sectorial-social, el Estado se percibiría como una red cohesionada de actores públicos más fuertemente implicados en la construcción conjunta de instituciones de dirección en el respectivo ámbito sectorial-social. Offe destaca el caso de las relaciones laborales en Suecia como un buen ejemplo para mostrar un ámbito con un nivel extremo de organización y de institucionalización de los sectores sociales implicados, que se corresponde a una concepción social exigente de una elevada intervención estatal y de capacidad de regulación de la Administración. A pesar de ello, este mecanismo de creación de efectos estatales -en forma de poder de intervención pública- que sugiere Offe, como relación lineal a la capacidad de organización social, no puede ser tomado como regla general. También existen muchos casos, aunque posiblemente en otras latitudes,

en los que la autorregulación sectorial-social ha crecido sin impulsar la imagen de un fuerte desarrollo estatal en su ámbito correspondiente. Sin entrar a discutir su efectividad, el ejemplo de la compleja organización de las pensiones en los Estados Unidos muestra una situación inversa. Por este motivo, es necesario matizar la propuesta de Offe, teniendo en cuenta el peso de las distintas tradiciones nacionales en la formación de los aparatos estatales¹⁷.

Una perspectiva a partir de la que se podría rescatar otro carácter “relacional”, apuntando a una línea interpretativa contraria a la de Offe, es la que deriva de los estudios históricos comparativos sobre la figura del Estado, entre los cuales puede destacarse el libro *Bringing the State Back In* (Evans et al, 1985). Las investigaciones empíricas de esta línea del institucionalismo americano de los años ochenta han tenido cada vez más presente la capacidad de autonomía de las instituciones estatales. Han considerado al Estado como un agente activo, capaz de dar forma a la sociedad y de servir los intereses de los funcionarios -tanto o más que a los ciudadanos. Generalmente, esta capacidad de autonomía se ha entendido inserta dentro de cada *policy network*, y no como una capacidad de acción conjunta de las instituciones estatales, lo que ha limitado su capacidad de discusión teórica sobre la figura del Estado. Sin embargo, desde esta perspectiva se observa que es la capacidad de autonomía la que permite dirigir, regular o incentivar en diferentes ámbitos sectoriales formas organizativas y movilizaciones de recursos (Skocpol, 1985). Así, por ejemplo, se entiende que la forma como se configuró la estructura de los seguros y las pensiones en los Estados Unidos es la consecuencia de las concepciones impuestas por las instituciones estatales en este ámbito. Independientemente de las formas organizativas que presentan los participantes en el *policy network*, y de las propias pautas de funcionamiento de cada ámbito o sector, se considera que los aparatos administrativos tienen una cierta capacidad, de dimensión variable en cada caso, para alterar las reglas del juego de sus respectivos *networks*¹⁸. A partir de estas ideas sobre los agentes estatales, el carácter de representación social inscrito en la visión “relacional” surgiría precisamente de las percepciones y expectativas que generan un conjunto de exigencias sociales sobre lo público, en *networks* de escasa diferenciación entre gobierno y sociedad. Así, estas exigencias vendrían limitadas por los márgenes que establece la relación de adaptación de los aparatos administrativos a las condiciones y el nivel de organización social.

Estas dos interpretaciones sobre la creación de efectos y representaciones del fenómeno estatal a partir de casos sectoriales se inscriben dentro de lo que podría ser entendido como un amplio panorama de propuestas teóricas sobre los mecanismos y métodos con los que se construye continuamente la representación sobre la que se asienta nuestra idea de Estado: la relación -cada vez más compleja- entre conjuntos de instituciones políticas y ámbitos sociales con distintos grados de especificidad. Por un lado, desde recomposiciones de la tradición marxista, como la propuesta por C. Offe, se afirma que un nivel elevado de movilización y de organización de la sociedad civil impulsa un desarrollo creciente de las instituciones públicas. Por otra parte, desde las nuevas interpretaciones asentadas en la tradición pluralista, se argumenta que las Administraciones públicas tienen una capacidad importante para modificar las estructuras de relación con los agentes sociales, y de afectar incluso la misma configuración de éstos, y que -por tanto- no reaccionan siempre miméticamente a las presiones sociales y a los grupos organizados. No obstante, tal como se ha mostrado, adoptando una perspectiva “relacional” se pueden llegar a redefinir elementos de ambas perspectivas que cumplen una función análoga. En ambos casos, las percepciones sociales que conforman la representación del Estado no se producen de forma coordinada por medio de las estructuras estatales o de los

diversos ámbitos sociales, sino que pueden ser comprendidas como iniciativas, presiones o respuestas -en cada caso de reacción o de anticipación- a las condiciones de *policy networks* específicos de cada ámbito sectorial de producción de políticas.

Para desarrollar el contenido de la perspectiva “relacional” sobre el Estado, aprovechando las distintas aportaciones del nuevo institucionalismo (incluyendo las que toman una mayor influencia marxista), podría ser de interés profundizar sobre las relaciones de causalidad entre sociedad civil e instituciones políticas, como forma de hacer aflorar los mecanismos y métodos de creación de distinciones entre el mundo del Estado y el mundo social -como propiedades de los *networks*. Sin embargo, la tarea desborda los propósitos de este trabajo, por lo que sólo se apuntan algunas propuestas teóricas que analizan formas de generar percepciones sociales. Por un lado, el análisis de los elementos simbólicos y culturales que actúan como reflejos sociales y son fácilmente utilizados como movilizadores o como cohesionadores; y, por otro lado, los estudios sobre la lógica de la acción colectiva y sus mecanismos de activación e incentivación.

La consideración de los elementos simbólicos en las conceptualizaciones sobre el Estado ha devenido un tema recurrente dentro de la historia de la teoría política.¹⁹ Desde el nuevo institucionalismo se ha recuperado esta dimensión, a pesar de que no se han producido desarrollos teóricos importantes. En este sentido, la interpretación que realizan Friedland y Alford es una buena muestra de esta nueva sensibilidad: “las instituciones son sistemas simbólicos con referentes no observables, absolutos y transnacionales y con relaciones sociales que concretan esos referentes. A través de estas relaciones sociales concretas, los individuos y las organizaciones se aplican al logro de sus fines, pero también confieren significado a la vida y reproducen esos sistemas simbólicos” (1993: 184). Así, parafraseando un conocido artículo de C. Geertz (1973), “La ideología como sistema cultural”, se podría entender que la percepción unificada del Estado es posible gracias a que éste constituye un sistema cultural, en el cual su memoria social activa puntos de referencia sobre el orden social, en contextos diferenciados y altamente cambiantes de formas institucionales (Grande, 1993), que entre otras cosas, permiten también generar elementos simbólicos que faciliten la aparición de mecanismos de articulación de identidades diferenciadas²⁰.

El desarrollo teórico sobre la lógica de la acción colectiva (Oliver, 1993) puede constituir una fuente importante de nuevas aportaciones para el estudio de los *policy networks*, permitiendo elaborar modelos más precisos sobre el comportamiento de las organizaciones de intereses y las lógicas de actuación en ámbitos sectoriales. El análisis de los incentivos organizacionales, la combinación de diversos intereses para organizar y mantener formas de acción colectiva, los mecanismos que sustentan el liderazgo, etc., son algunos de los aspectos analizados, que permiten comprender mejor cuáles son las posibilidades organizativas para la articulación de intereses sociales. Así por ejemplo, la concepción atomista de las organizaciones de intereses que representaba el modelo pluralista o la concepción monopolista del modelo corporatista, pueden ser entendidas como dos casos entre las muchas formas posibles en que se puede concretar la acción colectiva. En cierto modo, la acción colectiva se construye a partir de percepciones sobre características específicas de los bienes públicos, que son las que finalmente facilitan que se desencadenen acciones de participación individual, provisiones de recursos, etc. Por tanto, la pugna por la construcción de percepciones sobre lo público es una tarea constante para cualquier organización de intereses -en beligerancia con otras organizaciones, según el tipo de *network* en que esté inserta-, tanto para conseguir sus fines frente a

instituciones encargadas de asignar recursos o fijar reglas, como en lo que se refiere a dinamizar la acción colectiva que sustenta a la organización.

A pesar de los intentos realizados por algunos autores para relacionar el análisis de los *policy networks* con la figura del Estado, explorando incluso algunas posibles líneas de trabajo, o de posibles “reconceptualizaciones”, como la apuntada en estas páginas, la ausencia de un mayor nivel de teorización propia sobre los *networks* se hace notar, limitando bastante las posibilidades de cualquier desarrollo analítico. Cabe recordar que la misma definición del concepto está sometida a fuertes controversias, y que su utilización en uno u otro sentido -más allá de la aplicación metafórica- parece demasiado general, basado principalmente en caracterizaciones, y demuestra una escasa precisión de los contenidos que proclama. Sin embargo, también es necesario recordar que el estudio -básicamente descriptivo- de los *policy networks* sectoriales supone un importante reto para algunas de las teorías tradicionales sobre el Estado, al confrontarse sus aproximaciones de carácter ‘macro’ con unas investigaciones de ámbito ‘meso’ y ‘micro’ que no responden a los planteamientos establecidos. Por ello, las investigaciones empíricas sectoriales enmarcadas por elaboradas tipologías no dejan de constituir un foco que reclama la atención de los analistas de procesos macropolíticos.

Finalmente, sólo resta señalar que junto a las reflexiones teóricas sobre la naturaleza y los problemas de las conceptualizaciones sobre el Estado, para responder a las confrontaciones teóricas existentes, son siempre necesarias nuevas investigaciones empíricas, que usualmente toman cuerpo en ámbitos sectoriales. A la vez, es deseable que estas investigaciones sean sensibles a determinadas hipótesis teóricas sobre la naturaleza del Estado y las transformaciones de los procesos político-administrativos contemporáneos. En la medida que se desarrollen programas de investigación dentro de aproximaciones teóricas bien establecidas, posiblemente las conexiones entre las perspectivas ‘macro’ y ‘micro’ podrán definirse con mayor detalle. Así, si progresa el análisis teórico de los *policy networks* -posiblemente haciendo uso de teorías más básicas (redes sociales, teoría de juegos, etc.)- su posible contribución a la comprensión de los grandes procesos e instituciones políticas (incluyendo la figura del Estado) pasará de ser sólo una señal de atención empírica a constituir un campo de elaboración teórica prometedor.

Notas

* Versión publicada en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, mayo-agosto, 1995.

1 Siguiendo la literatura especializada, el término “intermediación” se emplea para describir el proceso mediante el cual se expresan y se reconcilian los intereses de organizaciones o grupos de intereses y gobierno.

2 Dos coincidencias pueden haber favorecido este proceso de “reconocimiento”: la primera, la expansión durante los años setenta de las enseñanzas articuladas en torno al estudio de las políticas públicas, tanto en los Estados Unidos como en Europa, que produjeron el aumento de especialistas e investigadores en diversos ámbitos sectoriales (Jann, 1986). La segunda, los propios procesos de desjerarquización del Estado (Scharpf, 1991) pueden haber hecho más evidente durante los años ochenta -a pesar de la habitual lentitud de las transformaciones estatales- la diversidad de formas de regulación y dirección de las políticas públicas.

3 Entre otros, véanse, por ejemplo, los trabajos de Meny y Thoenig, 1991; Offe, 1987,1990; Jessop, 1990b o Grande, 1993.

4 Para una revisión de las distintas tradiciones teóricas que confluyen en el análisis de los *Networks*, véase Rhodes (1990).

- 5 Las propuestas sobre dimensiones relevantes a analizar son diversas, y no existe un acuerdo general, aunque algunos elementos sobre la estructura de la interacción y la identificación de los intereses están siempre presentes (Rhodes, 1990: 308-313).
- 6 Entre las tipologías más difundidas, destacan las de Rhodes (Maüsh y Rhodes, 1992) y van Waarden (1992). Para un análisis crítico de estas propuestas tipologizadoras, véase la revisión de Dowding (1995).
- 7 Véanse por ejemplo las revisiones de Dowding (1995) o Peterson (1995).
- 8 En el primer extremo, se presupone la existencia de una comunidad bastante cerrada, con unas percepciones compartidas, interdependencia vertical y con articulación horizontal limitada; inversamente, en el segundo extremo se considera que hay escaso consenso interno, la participación es grande pero inestable, que la interdependencia vertical es limitada y que el espacio de discusión política se constituía ad hoc. En los casos intermedios, se considera que se va reduciendo la interdependencia vertical y aumenta la articulación horizontal, al mismo tiempo se reduce la estabilidad de la participación, conforme se aproxima al tipo de issue network (Rhodes y Marsh, 1992: 14).
- 9 Véase Jordan (1990) para una revisión histórica de estas concepciones.
- 10 Véanse, por ejemplo, los trabajos de R. Dahl (1971,1976). Ya en los años setenta, se produjeron reformulaciones de este enfoque -conocidas bajo el nombre de 'neopluralismo'-, que reconocían las deformaciones del modelo pluralista, como por ejemplo, la situación privilegiada de las organizaciones empresariales frente otros grupos (Lindblom, 1977; Dunleavy y O'Leary, 1987).
- 11 Definido por Heclo (1978), y elaborado con mayor detalle posteriormente por Rhodes (Marsh y Rhodes, 1992).
- 12 La tipología de Van Waarden (1992) se inscribe precisamente dentro de esta línea.
- 13 Como señala Dowding (1995: 140-141), desde la perspectiva de los *networks* sólo se han realizado sistemas de clasificación, pero no explicaciones sobre como se comportan actores diferentes (instituciones, grupos, ...) -o los propios *networks*- bajo diferentes condiciones institucionales.
- 14 Por un lado, se ha observado que los Estados no muestran las mismas formas de intervención en todos los ámbitos de políticas sectoriales (Atkinson y Coleman, 1989); por otra parte, se ha constatado frecuentemente la coexistencia de situaciones de cooperación y conflicto en un mismo entorno de formación y aplicación de políticas (Scharpf, 1993b).
- 15 Uno de los pocos ensayos de desarrollar un contexto macroteórico para los *networks* desde estas perspectiva lo constituye el trabajo de Benson (1982), que considera que "la estructura y las contradicciones de cada sector de políticas públicas están vinculadas a la lógica de desarrollo del Estado capitalista", y que por tanto, las dependencias interorganizaciones de recursos constituyen la estructura de la dominación de clase (1982: 176).
- 16 Nordlinger (1981) destaca tres tipos de autonomía estatal: la primera, cuando las preferencias entre Estado y sociedad divergen y los actores estatales actúan según sus propias preferencias; la segunda, cuando existiendo divergencias, los agentes estatales consiguen alterar las preferencias sociales para su conveniencia; y la tercera, cuando ya existe coincidencia entre preferencias estatales y sociales, y el Estado sigue sus propias preferencias, aunque pueda dar la impresión de que se deja convencer.
- 17 Desde esta perspectiva, la existencia de estilos de gobierno y de las tradiciones políticas nacionales, que afectan y condicionan el conjunto de los *policy networks* sectoriales de cada país (Van Waarden, 1992b), podrían ser entendidos como consecuencia de las diversas cristalizaciones político-sociales existentes en cada país.
- 18 Cabe destacar, sin embargo, que la capacidad de regulación de los *policy networks* es limitada -y desigual. Así lo destacan por ejemplo Lindberg y Campbell (1991: 360-361), en su estudio sobre las formas de gobierno de la economía americana, señalando que "El Estado constituye la economía instrumentalmente como un conjunto de actores, y estructuralmente proveyendo 'arenas' políticas y configuraciones organizacionales a través de las cuales se elabora y aplica la política económica, al mismo tiempo que se definen espacios en los que se produce la actividad económica".
- 19 Desde tradiciones muy distintas, véanse, por ejemplo, los trabajos de Geertz (1980) o bien de García Pelayo (1968).
- 20 Un trabajo clásico de los años cincuenta (Long, 1958) ya apuntaba estas ideas al destacar la existencia en una misma comunidad de relaciones "ecológicas" entre distintos subsistemas (que también podríamos llamar juegos, o *networks*): "semi-autónomos pero regularmente recíprocos, internamente racionales pero sin compartir necesariamente una racionalidad común, hasta cierto punto competitivos pero manteniendo algunas interdependencias mutuas" (1958: 251).

Bibliografía

- ALFORD, Robert R. y FRIEDLAND, Roger (1985), *Powers of Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ALMOND, Gabriel A. (1988), The Return to the State, *American Political Science Review*, 82.
- ATKINSON, Michael M. y COLEMAN, William D. (1992), Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance, *Governance*, 5.
- ATKINSON, Michael M. y COLEMAN, William D. (1989), Strong States and Weak States: Sectorial Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, *British Journal of Political Science*, 19.
- BENSON, J.A. (1982), A Framework for Policy Analysis, en ROGERS, D. y WHITTEN, D. *et al.* (comps.), *Interorganizational coordination*, Ames, Iowa State University Press.
- BENZ, Arthur (1992), *Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung in kooperativen Staat*, Constanza, Mimeo.
- BENZ, Arthur (1989), Intergovernmental Relations in the 1980s, *Publius. The Journal of Federalism*, 19.
- DAHL, Robert (1976), *Análisis político moderno*, Barcelona, Fontanella.
- DAHL, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- DENTR, Bruno (1985), *Governare la Frammentazione*, Bolonia, Mulino.
- DOWDING, Keith (1995): Model or Methaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, 48.
- DUNLEAVY, Patrick y O'LEARY, Brendan (1987), *Theories of the State*, Houndmills, MacMillan.
- EVANS, P. R.; RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FRIEDLAND, Roger y ALFORD, Robert R. (1993), La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales, *Zona Abierta*, 63/64 (original en ingles: Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions, en Powell, W. y DiMaggio, P. (comps.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press).
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1968), Del mito y de la razón en el pensamiento político, *Revista de Occidente*, Madrid.
- GEERTZ, Clifford (1980), *Negara: the Theather State in Nineteenth Century Bali*, Princeton, Princeton University Press.
- GEERTZ, Clifford (1973), La ideología como sistema cultural, *La interpretación de las culturas*, México, Gedisa, 1987.
- GRANDE, Edgar (1993), Die neue Architektur des Staates, en CZADA, R. y SCHMIDT, M.G. (comps.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- GRAWFORD, Sue y OSTROM, Elinor (1992), Studying rules and norms: Linking individuals and context, ECPR, Limerick, Mimeo.
- HANF, Kenneth y SCHARPF, Fritz W. (comps.) (1978), *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage.
- HECLO, Hugh (1978), Issue Networks and the Executive Establishment, en KING, A. (comp.): *The American Political System*, Washington D.C., American Enterprise Institute.
- HECLO, Hugh y WILDAVSKY, Aaron (1974), *The Private Government of Public Money*, Londres, MacMillan.
- HEINZ, John P. *et al.* (1990), Inner Circles or Hollow Core? Elite Networks in National Policy Systems, *Journal of Politics*, 52.
- HELD, David y KRIEGER, Joel (1984), Theories of the States: Some Competing Claims, en BORNSTEIN, S. *et al.* (comps.), *The State in the Capitalist Europe*, Londres, Alien & Unwin.
- HERITIER, Adrienne (1993), Policy Network Analysis: A Tool for Comparative Political Research, a H. KEMAN (comp.), *Comparative Politics: new directions in theory and method*, Amsterdam, VU University Press.
- JANN, Werner (1986), Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, en BEYME, K. von (comp.), *Politikwissenschaft in der BRD*, PVS-Sonderheft 17, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- JESSOP, Bob (1990a), *State Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JESSOP, Bob (1990b), Putting States in Their Place: State Systems and State Theory, en A. Leftwith (comp.), *New Developments in Political Science*, Aldershot, Edwar Elgar.

- JORDAN, Grant (1990), Sub-Governments Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles? *Journal of Theoretical Politics*, 2.
- JORDAN, Grant (1981), Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of Policy Process, *Journal of Public Policy*, 1.
- JORDAN, Grant y SCHUBERT, Klaus (1992), A preliminary ordering of policy network labels, *European Journal of Political Research*, 21.
- KENIS, Patrick y SCHNEIDER, Volker (1991), Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, en MARIN, Bernd y MAYNTZ, Renate (comps.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus.
- KNOKE, David (1990), *Political Networks. The Structural perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KRASNER, Stephen (1984), Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics*, 16.
- LAUMANN, Edward O. y KNOKE, David (1987), *The Organizational State*, Madison, University of Wisconsin Press.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1991), The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks”, en CZADA, R. y WINDHOFF-HÉRITIER, A. (comps.). *Political Choice*, Frankfurt, Campus.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1989), Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, *Publius. The Journal of Federalism*, 19.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1987), Comparative Political Economy of Neo-Corporatism: Interorganizational and Institutional Logics, Amsterdam, ECPR.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1985), Concertation and the Structure of Corporatist Networks, en GOLDTHORPE, J. (comp.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon.
- LINDBERG, León N. y CAMPBELL, John L. (1991), The State and the Organization of Economic Activity, en J. CAMPBELL, J. HOLLINGSWORTH y L. LINDBERG (comps.), *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LINDBLOM, Charles (1977), *Politics and Markets*, New York, Basic Books.
- LONG, N.E. (1958), The local community as an ecology of games, *American Journal of Sociology*, 63.
- LOWI, Theodore (1964), American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- MARIN, Bernd (comp.) (1990), *Governance and Generalized Exchange: Self Organizing Policy Networks in Action*, Frankfurt, Campus.
- MARIN, Bernd y MAYNTZ, Renate (comps.) (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus.
- MARSH, David y RHODES, R.A.W. (1992), Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology, en D. MARSH y R.A.W. RHODES (comps.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- MAYNTZ, Renate (1990), Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: Zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland, en ELLWEIN, Th. *et al.*, *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 4, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- MENY, Yves y THOENIG, Jean (1991), Políticas públicas y teoría del Estado, *Documentación Administrativa*, 224-225.
- MITCHELL, Thomas *et al.* (1992), Going Beyond the State?, *American Political Science Review*, 86.
- MITCHELL, Thomas (1991), The Limits of the State: beyond statist approaches and their critics, *American Political Science Review*, 85.
- MORATA, Francesc (1991), Políticas públicas y relaciones intergubernamentales, *Documentación Administrativa*, 224-225.
- NORDLINGER, E. (1981), *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.

- OFFE, Claus (1990), Staatliches Handeln und Strukturen der kollektiven Willensbildung - Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie, en ELLWEIN, T. y HESSE, JJ. (comps.), *Staatwissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden, Nomos.
- OFFE, Claus (1987), Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, en ELWEIN, T. *et al.* (comps.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1, Baden-Baden, Nomos.
- OLIVER, Pam (1993), Formal models of Collective Action, *Annual Review of Sociology*, 20.
- OLSEN, Johan P. (1992), Analyzing Institutional Dynamics, *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 3.
- PAPPI, Franz U. (1993), Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, en HÉRITIER, A. (comp.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft, 24.
- PETERSON, John (1995), Policy Networks and European Policy making: A Reply to Kassim, *West European Politics*, 18.
- POWELL, W.W. (1990), Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, *Research in Organizational Behavior*, 12.
- PRZEWORSKI, Adam y WALLERSTEIN, Michael (1988), Structural Dependence of the State on Capital, *American Political Science Review*, 82.
- PRZEWORSKI, Adam y WALLERSTEIN, Michael (1986), Popular sovereignty, State autonomy, and private property, *Archives Europeenes de Sociologie*, 21.
- RHODES, R.A. (1990), Policy Networks. A British Perspective, *Journal of Theoretical Politics*, 2.
- ROKKAN, Stein (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget.
- SANZ, Luis (1994), El corporatismo en las sociedades industriales avanzadas. Veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas, *Zona Abierta*, 67/68.
- SCHARPF, Fritz W. (1993a), Versuch über Demokratie in verhandelnden Staat, en CZADA, R. y SCHMIDT, M.G. (comps.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- SCHARPF, Fritz W. (1993b), *Coordination in Hierarchies and Networks*, en F. SCHARPF (comp.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt, Campus.
- SCHARPF, Fritz W. (1991), Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, *Politische Vierteljahresschrift*, 32.
- SCHARPF, Fritz W. (1989), Decision rules, decision styles and policy choices, *Journal of Theoretical Politics*, 1.
- SCHARPF, Fritz W. (1988), The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, 66.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics*, 36.
- SCHMITTER, Philippe C. y LEHMBRUCH, Gerhard (comps.) (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage.
- SCOTT, John (1991), *Social Network Analysis*, Londres, Sage.
- SKOCPOL, Theda (1985), Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, en P.R. EVANS, D. RUESCHEMEYER y T. SKOCPOL. (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, Martin J. (1993), *Pressure, Power & Policy*, Londres, Harvester & Wheatsheaf.
- SOLE, Carlota (comp.) (1987), *Corporatismo y diferenciación regional*, Madrid, MTSS.
- SUBIRATS, Joan (1989), *Análisis de políticas y eficacia de la Administración*, Madrid, MTSS.
- TSBELIS, George (1990), Nested Games. *Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- VAN WARDEEN, Frans (1992a), Dimensions and Types of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21.
- VAN WARDEEN, Frans (1992b), On the Persistence of National Policy Styles and Policy Networks, Conferencia sobre "Policy Networks", Freudenberg, Mimeo.
- WILKS, Steven y WRIGHT, Maurice (comps.) (1987), *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford, Clarendon.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

La teoría positiva de la burocracia pública*

TERRY M. MOE

El gobierno moderno es burocrático, por lo tanto una teoría del gobierno que se precie como tal, debe ser en buena medida una teoría de la burocracia. A través de los años, sin embargo, ha habido poco progreso teórico en el estudio de la burocracia; y la disciplina que la tiene como objeto de análisis, la administración pública, ha ganado la reputación de haberse desarrollado mucho menos que otras áreas de la Ciencia Política.

Existen dos barreras importantes a la teoría. La primera, es que la burocracia es un tema complejo, sin un foco natural de análisis. Los legisladores, por ejemplo, votan; pero ¿qué hacen los burócratas? La legislatura está organizada en comisiones de trabajo y jefaturas partidarias, pero ¿qué aspectos de la burocracia exigen una atención y un análisis comparable? No hay respuestas obvias; los académicos han reaccionado estudiando todo lo referente al comportamiento y organización burocráticos que, de alguna manera, parecen relevantes. La segunda, es que estos esfuerzos han sido tradicionalmente guiados por teorías organizacionales provenientes de la sociología y de la psicología social, que no lograron señalar una salida correcta a este problema. En lugar de dotarnos de un foco de estudio y capacidad analítica, se deleitan con la inherente complejidad de la burocracia. Y como teorías generales de la organización que son, no poseen un interés especial en la política y no están diseñadas para explorar los fundamentos políticos del gobierno (Moe, 1991).

La elección pública está en proceso de cambiar todo esto, en hacer una revolución en la teoría de la burocracia. No ha sido fácil hacerlo y restan problemas importantes por resolver. Pero el progreso ya ha sido sustancial. El punto de inflexión se dio a principios de los '80 con el ascenso de la nueva economía de la organización (Moe, 1984). En esta línea teórica —que comprende, en gran parte, a la economía de los costos de transacción, la teoría de agencia, y la teoría de los juegos repetidos— los economistas desarrollaron poderosas herramientas analíticas para encarar temas de organización (Milgrom y Roberts, 1992). La Teoría Política Positiva, cuyo enfoque hacia el gobierno había estado fuertemente estructurado por las teorías de la elección social, rápidamente se alió con esta nueva perspectiva con el objeto de establecer una teoría de la burocracia pública. A lo largo de este proceso, estos esfuerzos se vieron fortalecidos por la posibilidad de focalizar su análisis en el tema del control político, un tema para cuyo estudio la “nueva economía” está bien preparada.

Como en cualquier área de trabajo académico, existen buenas razones para discutir algunas de las proposiciones y modelos que han surgido a lo largo del camino. Sin embargo, tomados en conjunto, estos trabajos arrojaron nueva luz no sólo acerca de cómo se comportan los burócratas sino también de cómo las características organizativas básicas son el resultado de la política —proveyendo de este modo, aun incipientemente, aquello que la administración pública ha estado buscando durante décadas: una verdadera teoría política de la organización burocrática.

Mi propósito en este trabajo es poner esta literatura en perspectiva, y al mirar las principales ideas y enfoques que orientaron este campo de análisis a través del tiempo, darle a los lectores alguna idea sobre cómo ha evolucionado la teoría positiva de la burocracia pública. También intentaré sugerir por qué estos desarrollos son tan prometedores y qué problemas en particular necesitan superarse si se pretende comprender bien a la burocracia.

Primero, algunas advertencias. Existe una vasta literatura en la materia, y he tenido que ser selectivo para hacer las cosas más fáciles. Me concentro solamente en un número relativamente pequeño de trabajos, lo que significa que he dejado de analizar muchas contribuciones importantes. También excluí áreas enteras que, a pesar de ser importantes en otros campos, no son centrales para mi análisis. Me estoy refiriendo al extenso campo de investigación acerca de las agencias reguladoras, que constituye un tema bastante específico (Noll, 1989); así como también a la escuela de la teoría burocrática de Simon y March, cuya metodología los sitúa en la frontera del análisis de la elección pública (Bendor, 1988; Moe, 1984). Tampoco he incluido a aquellos trabajos que versan sobre los aspectos internos de la burocracia, la mayoría de los cuales se ocupan de las organizaciones en general más que de la burocracia pública per se (Miller, 1992; Hammond y Miller, 1985; Breton y Wintrobe, 1982).

1. Teorías iniciales de la burocracia

La elección pública dejó su primer rastro en la teoría de la burocracia a mediados de la década del '60 con la aparición de dos libros innovadores, *The Politics of Bureaucracy* (1965) de Gordon Tullock y *Inside Bureaucracy* (1967), de Anthony Downs. Ambos fueron intentos de mostrar que la burocracia puede ser bien entendida, y que algún día se iba a poder construir una poderosa teoría tratando a los burócratas como actores racionales motivados en gran parte por el interés personal.

Ello marcó una gran diferencia con la visión existente, y un cambio fundamental en la manera en que la teoría de la elección racional era aplicada a las organizaciones. En ese momento, el influyente trabajo de Herbert Simon y James March constituía la única teoría de la burocracia, basada en la teoría de la elección racional (Simon, 1947; March y Simon, 1957). Pero su metodología no era convencional, y su énfasis estaba puesto en las limitaciones cognitivas de los individuos encargados de resolver problemas. El interés personal y sus correlatos —estrategias, conflicto, oportunismo, formación de coaliciones—, junto con sus profundas consecuencias para la organización eran generalmente ignorados. Tullock y Downs pusieron todo esto en el centro de la escena y, por primera vez, argumentaron en favor de una teoría racional de la burocracia hecha y derecha, en consonancia con los métodos de la teoría neoclásica tradicional.¹

A pesar de que ambos estaban especialmente interesados en el gobierno, ampliaron su visión para abarcar una gran gama de tópicos sobre las organizaciones en general. La de Tullock es una teoría de las relaciones de autoridad. La teoría de Downs abarca a todas las grandes organizaciones cuyos rendimientos no son evaluados en mercados externos. En cada caso el análisis es informal, pero al mismo tiempo, basado en supuestos claros sobre los actores y sus contextos, con el foco puesto en la cuestión de la motivación. Tullock construye su argumentación sobre el supuesto de que los burócratas están motivados por progresar en su carrera profesional. Downs crea cinco tipos motivacionales —conservadores, trepadores, fanáticos, promotores y estadistas—y muestra cómo la mezcla de estos tipos configura el crecimiento y el funcionamiento de la burocracia. Aunque estos análisis tienen contenidos muy distintos, sus fundamentos resultan ser los mismos. El comportamiento racional de los burócratas promueve ineficiencia, crecimiento excesivo, captura, poca rendición de cuentas, y otros problemas similares que conspiran en contra del gobierno efectivo.

Con estos dos libros, la elección pública tuvo una entrada triunfante al mundo de la teoría burocrática, poniendo en cuestión la visión del “buen gobierno” propia de la administración pública tradicional y trazando un nuevo y atrevido camino para el análisis. Downs, en especial, fue ampliamente leído y citado por los científicos políticos por sus ideas acerca de los ciclos de vida de las agencias, los problemas de control, comunicación, y otros temas centrales. Su tipología de la motivación burocrática, a la cual le dio un uso ingenioso, se hizo bastante popular.

Los trabajos posteriores en el campo de la elección pública, sin embargo, no se basaron explícitamente en ninguno de estos libros. Su amplia perspectiva sobre la burocracia no tuvo un claro foco analítico para construir nuevas teorías, ni tampoco sugirió ninguna estrategia de análisis formal. Muchos encontraban estos libros muy interesantes, pero nadie sabía bien qué hacer con ellos.

Poco tiempo después, otro pionero en la elección pública, Vincent Ostrom, estableció un desafío aún más directo a los estudios tradicionales sobre administración pública, afirmando que toda la disciplina debía basarse en el enfoque de la elección racional. Su libro *The Intellectual Crisis of Public Administration* (1973), generó una inmediata controversia, fue ampliamente leído y establecido como material de cátedra, quizás más que ningún otro trabajo anterior, introduciendo el enfoque de la elección racional en el marco teórico de la administración pública.

Mientras que Tullock y Downs buscan explicar la burocracia, Ostrom se preocupa por el diseño institucional: ¿qué arreglos administrativos son más compatibles con el interés público? Hilando un análisis que es en parte elección pública y en parte filosofía normativa, Ostrom argumenta que la centralización, la jerarquía, y la consolidación —las prescripciones centrales de la administración pública clásica—, son malas, y que la fragmentación, la descentralización, y los sistemas de frenos y contrapesos son buenos. Dos ramas de la teoría de la elección social son centrales en su caso. Una es la perspectiva de Simon y March, que justifica las estructuras descentralizadas dadas las limitaciones cognitivas. La otra es la literatura sobre bienes públicos inspirada en la obra de Tiebout (1956), que discute la eficiencia de sistemas políticos fragmentados y descentralizados en jurisdicciones.

El trabajo de Ostrom, a diferencia del de Tullock o Downs, contribuyó a estimular una nueva tradición de investigación. Sus fundamentos, sin embargo, estaban ligados a establecer cómo debía organizarse el gobierno, más que a indagar por qué el gobierno estaba organizado de un determinado modo. Y su foco de atención, a partir de la influencia de Tiebout, se centró en el nivel municipal de gobierno. Como resultado de ello, a lo largo de las décadas del 70 y del '80 se desarrolló toda una literatura especializada dirigida hacia problemas de política local (como el desarrollo de agua potable) y las estructuras políticas locales (como los Departamentos de Policía) que, para bien o para mal, no son de mucho interés para los especialistas en elección pública o en administración pública. La escuela de Indiana, como generalmente se la denomina, se convirtió, pues, en una sección periférica del movimiento de la elección pública (Mitchell 1988).

2. La Tradición Niskanen

Lo que necesitaba el movimiento para despegar era algún tipo de catalizador, una clara base analítica que permitiese luego el trabajo acumulativo. Ello se produjo con la llegada de un trabajo de William Niskanen llamado *Bureaucracy and Representative Government* (1971), que hasta el día de hoy es probablemente la teoría más citada e influyente sobre la burocracia que haya surgido dentro del enfoque de la elección pública.

La clave para el éxito de Niskanen es que, a diferencia de sus predecesores, restringe su enfoque y simplifica el análisis. Mientras que él también define genéricamente a la burocracia y está interesado en los grandes temas —en su caso, el tamaño y eficiencia del gobierno—, su atención se centra en las agencias públicas y sus presupuestos. Su modelo, inteligentemente diseñado, es un medio simple para analizar estas cosas. Asume que los burócratas son maximizadores del presupuesto, dotándolos por primera vez de una función de utilidad lo suficientemente simple para poder ser modelada formalmente. A su vez, barre con las complejidades de las políticas presupuestarias al construir su modelo alrededor de dos actores, el burócrata y el legislador que lo auspicia.

Su relación es una de monopolio bilateral, con un burócrata que tiene dos ventajas principales. Primero, su posición como único oferente le da monopolio sobre la información de los verdaderos costos de producción. Segundo, el burócrata sabe cuánto vale para la legislatura cada nivel de producción, y puede usar esta información para presentar una oferta del estilo “tómela o déjela” (de una determinada producción para un presupuesto dado) que sabe que la legislatura aceptará. Tiene poder de información y de agenda.²

Estos poderes le permiten al burócrata actuar como un monopolista discriminador perfecto, forzando a la legislatura a aceptar un presupuesto sobredimensionado, cosa que ésta levemente prefiere a directamente no tener un presupuesto, y de este modo, la diferencia queda en manos del primero. Como resultado de ello, el gobierno termina siendo demasiado grande y groseramente ineficiente.

Las primeras críticas a Niskanen se centraron en el supuesto de maximización del presupuesto. La más influyente de éstas fue la de Migué y Bélanger (1974), quienes sostenían que

los burócratas maximizaban el “presupuesto discrecional”, es decir, la diferencia entre el presupuesto total y el costo mínimo de producción. Esto tiene sentido, pues cualquier margen (*slack*) en el presupuesto de una agencia, está disponible para que los burócratas lo gasten como quieran —en lo más personal, viajes, o programas favorecidos. “*Slack*” es el equivalente burocrático a lo que es el ingreso para los particulares.

Cuando los burócratas maximizan su “margen” de maniobra, las conclusiones de Niskanen sobre presupuestos y producción se alteran un poco, pero la imagen continúa siendo bastante pesimista. El gobierno sigue siendo terriblemente ineficiente. En una reciente mirada retrospectiva de su libro, Niskanen (1991) admite que el *slack* es una variable más apropiada para analizar la cuestión, que la maximización del presupuesto total. Presumiblemente, este cambio también está influido por los estudios empíricos que han mostrado que el salario y la carrera de los burócratas, no están significativamente relacionados con el tamaño del presupuesto de la agencia (Young, 1991).

Las críticas principales a Niskanen se han centrado en cuestiones relacionadas con el poder burocrático. Como he sugerido, los burócratas dominan en su modelo por dos razones: controlan la información y la agenda. Sin embargo, Niskanen no es claro sobre esto en absoluto (Bendor, 1988). Tiende a tratar ambas razones como si fuesen de carácter informativo, como si el control de la agenda sobre la información fuera lo que le permite a ella presentar a la legislatura una opción presupuestaria de “tómela o déjala”. Esta impresión lleva a confusión, pues como veremos, el control de agenda que Niskanen imputa a los burócratas está enraizada, en el fondo, en la autoridad y no en la información. Las dos fuentes de poder son distintas, y deben ser tratadas separadamente.

Cuando trabajos posteriores intentaron aclarar las controversias, el control de la agenda resultó ser la principal falla en la armadura de Niskanen. La primera acotación provino de Romer y Rosenthal (1978), quienes mostraron que el poder sobre el control de la agenda depende del “nivel de reversión”, esto es, lo que efectivamente recibe quien acepta o rechaza la oferta si decide rechazarla. Mientras más lejos esté el nivel de reversión del punto ideal de quien acepta o rechaza, mayor es el poder de quien fija la agenda para obtener su resultado preferido. En materia presupuestaria, el nivel más razonable de reversión es mantener el *statu quo*, establecer el nuevo presupuesto en un nivel equivalente al existente. Sin embargo, Niskanen asume que el nivel de reversión es cero, y que por lo tanto, los legisladores están forzados a elegir entre el presupuesto ofrecido por el burócrata o no tener directamente presupuesto. Esto le da al burócrata mucho más poder del que tendría si el nivel de reversión fuera el del *statu quo*. Este supuesto mucho más razonable lleva a conclusiones más moderadas —y menos sombrías— sobre el tamaño y eficiencia del gobierno.

La cuestión principal, sin embargo, es por qué los burócratas tienen poder de agenda. Este es el tema de un artículo escrito en colaboración con Gary Miller (Miller y Moe, 1983), que aclara que el modelo de Niskanen constituye una visión curiosamente sesgada: los burócratas son actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, mientras que la legislatura es un actor pasivo —se sienta impávida mientras saquean sus arcas—. No sólo la legislatura también debería ser tratada como un actor estratégico, sino que también cualquier modelo político debe reconocer que la legislatura tiene autoridad por sobre la burocracia y

por lo tanto puede estructurar las negociaciones a su manera. La relación entre ellos no es simplemente una de monopolio bilateral. Es una relación de autoridad en la cual la legislatura tiene el derecho legal de decirle a la burocracia qué hacer. La legislatura es el principal, la burocracia es el agente.

Se sigue, pues, que la legislatura necesaria y presumiblemente no tiene por qué aceptar el tipo de control de la agenda que Niskanen le da al burócrata. La legislatura puede llegar a esconder sus propias demandas, por ejemplo, o puede forzar a la agencia burocrática a establecer un esquema completo que contenga distintas combinaciones de presupuesto y producción para poder elegir entre ellas. Puede ejercer actividades de monitoreo y control para obtener mayor información. Puede imponer sanciones cuando descubre que ha sido engañada; etcétera. El hecho es que los burócratas tienen que jugar el juego de acuerdo a las reglas impuestas por la legislatura —y en este sentido, son los legisladores quienes establecen la agenda de los burócratas, no al revés—. Como demostraremos más adelante, la introducción de estos nuevos elementos en el marco de Niskanen llevan a una visión mucho más moderada del poder burocrático y del tamaño y alcance del gobierno. Las conclusiones hartamente conocidas de Niskanen son sólo casos extremos, dependientes de un tipo de control de la agenda que ninguna legislatura toleraría.

De aquí en más, el enfoque original de Niskanen comenzó a ceder espacio a la nueva economía política de la organización. La atención continuó estando centrada en el vínculo entre la burocracia y la legislatura, pero la relación comenzó a estudiarse utilizando la teoría de juegos o en términos de principal-agente. El control de agenda del estilo “tómelo o déjelo” dejó de ser utilizado como la explicación del poder de la burocracia. El foco comenzó a ponerse en la información asimétrica —principalmente la información del burócrata concerniente a los verdaderos costos—, y en la autoridad de la legislatura para establecer las reglas y ejercer el control: preocupaciones típicas de la nueva economía política.

Hay algo específicamente apropiado en este punto, desde la perspectiva de los estudios tradicionales de la administración pública. Weber (1947) reconoció hace ya mucho tiempo que la especialización burocrática constituye un profundo dilema para el gobierno. Es necesaria para que las políticas sean llevadas a cabo eficientemente, y es la principal razón por la cual los políticos delegan autoridad a los burócratas. Sin embargo, también es un arma poderosa que los burócratas pueden usar en contra de sus superiores. Lo que han venido diciendo desde hace décadas los estudiosos de la administración pública, pero en otro lenguaje, es que la información asimétrica inherente a la burocracia produce un serio problema de control para los políticos, quienes deben usar su autoridad para remediarlo.

Estos temas surgieron dentro de la tradición de Niskanen incluso antes de que fuera transformada por la nueva economía política. Breton y Wintrobe (1975), por ejemplo, sostuvieron tempranamente que la legislatura podría disminuir el poder de la burocracia invirtiendo en monitoreo y control. Los trabajos más recientes, sin embargo, han estado explícitamente basados en las ideas de la nueva economía de la organización.

Liderando el camino estuvieron Bendor, Taylor y van Gaalen (1985,1987a), quienes se expandieron sobre la crítica de Miller-Moe en una serie de artículos que profundizaron

sobre los problemas de información asimétrica y autoridad. Su análisis resalta que el control legislativo es función de las actitudes de los burócratas con respecto al riesgo (pues tanto la decepción, el control, y las sanciones generan incertidumbre), y de la habilidad de la legislatura para comprometerse a un esquema de incentivos *ex ante*: componentes claves de la nueva economía política, que antes habían pasado desapercibidos en esta línea de trabajo.

Estos análisis fueron seguidos por Banks (1989b), quien rechazó el enfoque de Bendor y otros sobre el compromiso —que se apoya en un argumento (bastante probable, pero informal) basado en la reputación—, y desarrolla un modelo con un equilibrio secuencial en un solo período en el cual la legislatura ignora las cuestiones reputacionales, y sólo puede amenazar y comprometerse de manera creíble a sanciones que son acordes con sus intereses de corto plazo. Luego, explora de qué modo la legislatura puede ejercer sus poderes de sancionar e intervenir, para ejercer su control presupuestario sobre una agencia dotada con información propia. Este análisis fue después extendido por Banks y Weingast (1992), al sostener que los legisladores tienen en cuenta la auditoría y el monitoreo al momento de establecer el diseño original de las agencias —afectando de este modo el tipo de agencias que son creadas y cuáles mecanismos de control *ex post* funcionan adecuadamente.

Este es el estado de la cuestión dentro de la tradición teórica de Niskanen que, gracias al progreso, está perdiendo su identidad como una línea separada de trabajo. Hoy en día, se la reconoce mejor como una parte integral de la literatura más amplia que trata sobre el control político. De todos modos, mantiene su especificidad principalmente en función de su herencia y su énfasis en la cuestión del presupuesto. Al mismo tiempo, el argumento de Niskanen acerca del sobredimensionamiento del gobierno se considera cada vez más como un caso particular. Los modelos de la nueva ola han mostrado que el tamaño y el alcance de un gobierno pueden variar considerablemente, dependiendo de una serie de complicaciones y contingencias.

A pesar de estas transformaciones, el trabajo de Niskanen ha tenido un profundo impacto sobre la teoría de la burocracia. Mientras que la inclinación natural en los días de antaño era ver a la burocracia como una compleja organización sujeta a un entramado de autoridad, votantes y presiones; los académicos en el mundo *post* Niskanen han sido propensos a reducir a la burocracia, como él mismo lo hizo, a una unidad burocrática conducida tras un único objetivo —y a virar la atención, como él también lo hizo, de la burocracia en sí misma a la relación entre ella y la legislatura.

3. La Escuela de Chicago y la captura por parte de grupos de interés

Más o menos al mismo tiempo que se publicó el libro de Niskanen por primera vez, apareció también otro trabajo importante: *The Theory of Economic Regulation* de George Stigler. Esto marcaba la llegada de la Escuela de Chicago —conocida por su enfoque de libre mercado en la economía— como una fuerza intelectual en el estudio de la política. Stigler buscaba mostrar que las regulaciones no sólo son malas desde el punto de vista económico, sino que políticamente también constituyen una mala estrategia, ya que la racionalidad política

inevitablemente promueve la captura de las agencias reguladoras a manos de los grupos que supuestamente deben ser regulados.

El artículo de Stigler no sólo fue oportuno sino también de gran relevancia, tal como lo había sido el libro de Niskanen. Durante las décadas que siguieron al New Deal, cuando las regulaciones crecieron masivamente, creció también la evidencia que demostraba que las agencias reguladoras eran vulnerables a la captura por parte de aquellos grupos que debían regular. Los científicos políticos ofrecieron explicaciones muy variadas—ciclos de vida, triángulos de hierro, liberalismo con grupos de interés— pero Stigler fue el primero en desarrollar una teoría coherente con bases en la elección racional.

La teoría es simple. Los intereses de los negocios especializados tienen mucho que ganar de la regulación si las reglas son diseñadas en su favor. Y pueden asegurarse esas ganancias a través del control de la política. Como ha mostrado Mancur Olson (1965), los grupos de interés pequeños (a nivel de industria), cuyos beneficios están suficientemente concentrados, poseen mayores incentivos para llevar a cabo una acción política organizada que los contribuyentes u otros grandes grupos, para quienes los costos de hacerlo son mucho mayores. El poder de los grupos está entonces, sesgado hacia los grupos pequeños con intereses concentrados. Los políticos responden estableciendo estructuras burocráticas para que atiendan los reclamos de estos grupos; y los burócratas, a su vez, hacen lo que les dicen los políticos. El resultado es una *burocracia capturada*—una que, contrariamente a las nociones de ciencia política, no es “capturada” a través del tiempo, sino que es diseñada desde un principio para promover los intereses regulados.

Sin embargo, Stigler rápidamente sufrió el mismo destino que Niskanen: sus proposiciones simples fueron tiroteadas cuando su teoría fue generalizada por otros. Dos lineamientos principales han recibido mucha atención. Uno se debe a sus colegas de Chicago, Sam Peltzman (1976) y Gary Becker (1983), quienes no sólo formalizaron sus ideas básicas, sino que también las complicaron y modificaron inmensamente—sosteniendo que los grupos grandes y difusos tenían de hecho más poder (debido a la votación, por ejemplo), que lo que Stigler les atribuía; y que los resultados regulatorios tendían más a la pluralidad de intereses—. En el fondo, la teoría de Chicago generalizada es más una teoría pluralista que una teoría de la captura. La captura es un caso especial.

La segunda elaboración proviene de James Q. Wilson (1980), cuya simple revisión de la teoría de Stigler ha sido muy influyente en el pensamiento académico. Wilson hace notar que los costos de regulación pueden ser concentrados o difusos, así como también los beneficios, creando una tipología con cuatro escenarios distintos—cada uno de los cuales da origen a un patrón diferente de creación de agencias e influencia del grupo—. Stigler supone que los beneficios están concentrados y los costos difusos, lo cual produce la captura. Pero cuando se tienen en cuenta los otros escenarios, se obtienen resultados totalmente diferentes—más pluralistas, por ejemplo, o más mayoritarios. Otra vez, la captura es un caso especial.

Dejando de lado la captura, todos estos esfuerzos sobresalen como intentos pioneros para desarrollar teorías políticas de los grupos de interés, que vinculen directamente los intereses sociales con la burocracia y las políticas públicas. Incluso, se distinguen del resto de la litera-

tura porque encaran el tema desde un punto de vista diferente. Primero, todos están basados en la lógica de la acción colectiva: comienzan con un estado de naturaleza que carece de grupos políticos organizados, y sus actores claves emergen espontáneamente a medida que la cuestión de la regulación aparece, y poseen un poder relativo determinado por la lógica de Olson. Segundo, estas teorías consideran a las instituciones como cajas negras que convierten las demandas de los grupos en respuestas políticas: la burocracia y las políticas públicas son vistas como reflejos del balance de poder de los grupos subyacente, sin ninguna teoría de por qué o cómo pasa esto. Las instituciones son dejadas de lado.

La literatura más reciente busca incorporar estos detalles institucionales que la Escuela de Chicago ignora. De todos modos, aun cuando estemos tentados a pensar que los nuevos trabajos deberían desarrollarse sobre los fundamentos de los de Chicago, ello no debería ser así. Como veremos, la mayor parte de ellos surgió de las teorías de la elección social de las votaciones y del control de la agenda. Esta literatura no estaba basada en la lógica de acción colectiva de Olson; y de hecho, inicialmente no le prestaba demasiada atención a los grupos de interés. Incluso cuando más adelante trató de incorporar a los grupos de interés, tampoco recurrió a la lógica de Olson para explicar su existencia a partir de sus principios. Típicamente, tomó simplemente a los grupos existentes como los actores relevantes y prosiguió a partir de ese punto.

Este alejamiento de Olson tiene sentido y corrige una seria falla de la teoría de Chicago. En las batallas reales sobre estructuras o sobre políticas, los grupos que cuentan son aquellos que ya existen y ya están organizados; no grupos latentes que mágicamente surgen en respuesta a una cuestión pasible de regulación. Y muchas de estas organizaciones representan intereses — ambientalistas, consumidores, minorías, etcétera—, que Olson sostiene que no deberían ser poderosas u organizadas en absoluto. Volver a los principios de Olson no sólo implica compliarse innecesariamente en esta etapa inicial de la teoría institucional. Es una mala interpretación de la realidad.

4. Control legislativo y el dominio por parte del Congreso

A principios de la década de 1980, la ciencia política fue barrida por el nuevo institucionalismo. Hasta ese entonces, a pesar de los trabajos provocativos de Niskanen y la Escuela de Chicago, la mayoría de aquellos que adherían a la teoría política positiva estaban preocupados con las votaciones y poco interesados en la burocracia. El nuevo institucionalismo cambió todo esto, pero de un modo que estuvo fuertemente influenciado por los orígenes de la teoría positiva, íntimamente relacionados con la literatura de la elección social.

Para la *teoría política positiva*, la motivación por estudiar a las instituciones surgió a partir del problema de las votaciones. Las teorías de las votaciones predicen ciclos sin fin, cuando, en la realidad la política, es altamente estable. ¿Por qué tanta estabilidad? La respuesta es que las instituciones estructuran el voto y ponen orden en el caos. Por lo tanto, desde el principio la teoría de las instituciones políticas estuvo basada en la elección social; y lo que aparecía como interesante de las instituciones era el resultado de su conexión con el problema de la votación.

Dada esta orientación, el centro de interés estuvo en la legislatura, cuyos miembros votan y son elegidos por los votos de los electores. Como resultado, la teoría de las instituciones, aunque aspiraba a la generalidad, rápidamente evolucionó en una teoría de la legislatura basada en la elección social. A partir de aquí, el resto de la actividad política comenzó a ser vista a través de un lente legislativo —y así surgieron las ideas empíricas sobre el poderío y la superioridad legislativa—. El método y la sustancia estaban fusionados.

La burocracia atrajo cierto interés, pero como un tópico dentro de la teoría legislativa. Obviamente, las políticas votadas por los legisladores son abstracciones vacías hasta que son implementadas; y esta implementación puede variar dependiendo de quién controle la burocracia, cuán bien, y con qué fin. De este modo, la teoría de las legislaturas, rápidamente comenzó a analizar de qué modo los legisladores podían controlar la burocracia en función de sus propios intereses. Así, el estudio del control político sirvió como puente hacia la moderna teoría de la burocracia.

¿Pero cómo desarrollar una teoría del control? La elección social era adecuada para analizar las votaciones, pero el control claramente llevaba hacia otras cuestiones —de información, autoridad, castigos y recompensas, y monitoreo— que la elección social no podía realmente manejar. La nueva economía política de la organización, que justo en la época se estaba desarrollando rápidamente, era ideal para llevar a cabo la tarea (Moe, 1984); y los académicos que adherían a la teoría positiva se apresuraron a incorporarla a sus estudios desarrollados sobre la base de la elección social. El efecto fue notable: se ganó muchísimo en poder analítico, se produjo un brote de interés por el tema del control político, y surgió una nueva e híbrida —aun legislativa— teoría de la burocracia que mezclaba la elección social con la nueva economía política.

Barry Weingast se alza como la figura más influyente en las etapas iniciales de la teoría del control legislativo. De sus varios artículos escritos sobre el tema, aquel que escribió en colaboración con Mark Moran sobre control del congreso sobre la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*), es ampliamente citado como uno de los artículos seminales (Weingast y Moran 1983; ver también Weingast 1981, 1984). Su tema es la dominación por parte del Congreso.

Su teoría comienza con un modelo de elección social del voto legislativo, donde una comisión usa su poder de agenda para estructurar la política legislativa en el recinto. La comisión se convierte de este modo en un principal, que busca una fiel implementación de sus políticas por parte de la burocracia y es capaz de esgrimir un arsenal tan vasto de mecanismos de control —pedidos de informes, control del presupuesto, citaciones, amenazas de nueva legislación—, que el burócrata tiene los incentivos necesarios para acatar. Domina el congreso. La evidencia de la FTC, según ellos, confirma esto, dado que su comportamiento a través del tiempo fue muy sensible a los cambios en las preferencias del Congreso.

Parte del argumento de Weingast, aquí y en otro lado, es que cuando se trata de analizar la vigilancia ejercida por el Congreso los cientistas políticos tienden a malinterpretar los hechos —bajo interés, audiencias esporádicas y con muy poca presencia—, para decir que el control no es efectivo. Según su opinión observando los mismos hechos, también podría argumentarse que existe un fuerte control legislativo: si las agencias anticipan las sanciones y las evitan a través de un acatamiento constante, no hace falta una vigilancia activa; y la mayoría de las veces no sucedería nada. Lo que parece ser apatía y falta de atención sería el resultado de un control exitoso.

Este tema fue desarrollado con mayor profundidad por McCubbins y Schwartz (1984). Sostienen que los legisladores están preocupados por obtener su reelección y por lo tanto tienen pocos incentivos para convertirse en la “patrulla policial” para controlar a la burocracia que presume la literatura. Su incentivo está en satisfacer a los grupos de votantes —y dejar que ellos paguen los costos del monitoreo—, simplemente respondiendo al grupo cuando suenan las “alarmas de incendio” porque algo malo está pasando. Este enfoque según los autores no sólo tiene sentido desde el punto de vista electoral, sino que también da cuenta de la existencia de un fuerte control: cuando se activa el control de la alarma de incendios, las armas del Congreso son tan poderosas que la burocracia se pondrá en forma. De hecho, los burócratas tenderán a prever las sanciones y a acatar desde el principio.

Este y otros artículos relacionados (Fiorina 1981b; Barke y Riker, 1982; Weingast, 1984) estimularon el interés en el estudio del control político. Sin embargo, sus argumentos sobre el dominio del congreso también han provocado controversias, y por buenas razones. Como señalé en su momento (Moe, 1987), realmente ellos no desarrollan una teoría del control. Nunca modelan los fines, estrategias, o recursos de la propia burocracia; y no poseen ningún fundamento que les permita comprender la capacidad de los burócratas para resistir o adoptar comportamientos autónomos. La profunda importancia de la información privada, que tanto poder le daba al burócrata de Niskanen, aquí se le da poca importancia; y también a todo el costado burocrático de la relación de control. Sólo el principal legislativo es un sujeto importante de la teoría.

Más aún, sus argumentos acerca de la gran eficacia del control legislativo están bastante alejados de la teoría económica de la agencia —que sostiene que el control es costoso y generalmente implica desviaciones—. Desde el punto de vista de la teoría de la agencia, el tema de esta literatura debería ser que el Congreso tiene dificultades para controlar a la burocracia, y que ésta última tiene mucha autonomía. Esto es precisamente lo que muchos trabajos de científicos políticos reconocidos han mantenido. También opino que es lo que el análisis empírico de Weingast y Moran sobre la FTC hubiese mostrado, si hubiesen tenido en cuenta importantes aspectos de la historia y el comportamiento de la FTC (ver Moe, 1987).

De alguna manera, el problema aquí es el opuesto al que encontrábamos en Niskanen. Niskanen le da demasiada importancia al poder burocrático al asumir una agencia burocrática estratégica frente a una legislatura pasiva. Los teóricos del dominio del congreso le dan demasiada importancia al poder del legislativo de asumir que existe una legislatura estratégica y una agencia burocrática pasiva.

5. Control *ex ante*, intercambio, y la política de la elección institucional

La versión pionera de la teoría del dominio legislativo era una teoría del control *ex post*. Se preguntaba cómo podían los legisladores evitar una burocracia “huidiza” mediante el monitoreo de su comportamiento, premiando el cumplimiento, y castigando el incumplimiento. Éste era un lugar razonable para empezar; pero dejaba una gran parte del tema del control sin explorar. Sucede que los legisladores (y presidentes), también tienen la autoridad de ejercer control *ex ante*, al establecer objetivos, estructuras y sistemas de personal que promuevan el cumplimiento por parte de la agencia burocrática desde el comienzo. En otras palabras, a tra-

vés de decisiones estratégicas en su organización, la legislatura puede diseñar a la burocracia para que ésta cumpla con su voluntad.

Los académicos enrolados en la teoría política positiva rápidamente observaron esto e incorporaron en su análisis controles *ex ante*. Este sencillo paso, a pesar de ser obvio mirándolo en retrospectiva, puede bien representar el desarrollo más importante en la teoría moderna de la burocracia. Mientras que el congreso permanece como el centro de atención, y mientras la organización burocrática es importante en la medida que constituye un medio para alcanzar determinados fines —control por parte del congreso—, las herramientas analíticas estaban ahora a disposición para poder explicar cómo la burocracia es el resultado de la política y por qué adopta una determinada forma organizacional.

5.1 Control *ex ante*

El estudio del control *ex ante* está basado en cuestiones de delegación. ¿Por qué el Congreso le delega autoridad a una agencia, en vez de pasar leyes detalladas ejecutables judicialmente? Cuando delega, ¿prefiere mandatos vagos que le dan a las agencias gran discrecionalidad, o mandatos altamente específicos que limitan severamente lo que las agencias hacen? Y cuando las agencias tienen su medida de discrecionalidad, ¿Cómo puede el congreso usar la estructura para canalizar su comportamiento hacia fines legislativos?

El trabajo pionero más influyente sobre delegación fue el de Fiorina (1982a, 1982b, 1986; ver también Aranson, Robinson, y Gelhorn, 1982), quien desarrolló una teoría basada en los incentivos y la incertidumbre que enfrentan los legisladores. Su producto más conocido es el modelo de “desviar la responsabilidad”. La idea es que los legisladores buscan obtener el crédito por los beneficios que los programas de las agencias brindan a sus electores y evitar ser culpados por sus costos. La delegación les permite disfrazar su responsabilidad por las políticas —engañar a la gente—, pasando los temas no resueltos hacia la agencia. Esto eleva su capacidad para evitar la culpa (que es bueno) pero reduce su posibilidad de obtener el crédito (que es malo). Delegan cuando las ganancias de evitar las culpas sobrepasan las pérdidas de reclamar el crédito —que, según él, es generalmente el caso, especialmente cuando los costos están concentrados o los beneficios son difusos.

Trabajos posteriores sobre control *ex ante* alaban el modelo de Fiorina sin realmente hacer uso de él. El supuesto más común es que los grupos que discuten sobre temas políticos importantes están organizados e informados sobre lo que los legisladores están haciendo. Sobre estas bases, los legisladores diseñan estructuras para asistir a algunos grupos y perjudicar a otros, pero se pone poco énfasis en estrategias para no engañar a ninguno. Muchos de estos estudios, sin embargo, trabajan sobre los esfuerzos de Fiorina de ligar la delegación con los cálculos que hacen los legisladores.

Quizá la relación más directa entre el trabajo de Fiorina sobre delegación y los trabajos más recientes sobre control *ex ante* sea provisto por McCubbins (1985). McCubbins señala que Fiorina no trata a los burócratas como actores estratégicos; y que cuando los burócratas se comportan como estrategas, la delegación genera problemas de agencia que el congreso debe

afrontar. Luego analiza el tema en un marco de principal-agente, y con la ayuda de la elección social, desarrolla una teoría sobre cómo el congreso delega bajo condiciones de conflicto e incertidumbre. Sostiene que estas dos condiciones favorecen a que los legisladores deleguen de manera amplia en términos de alcance —pero que también contribuyen a reducir la discrecionalidad a través de reglas de procedimiento y de control—. El resultado neto es menos discreción, a pesar de los mandatos amplios —y el congreso tiene éxito en ejercer un control estricto—. “En general, el Congreso posee todos los poderes que puede llegar a necesitar alguna vez para asegurar el cumplimiento por parte de la agencia” (728).

Rápidamente después vinieron dos artículos de McCubbins, Noll, y Weingast (1987, 1989) que cobraron una importante atención, generaron gran controversia y establecieron el control *ex ante* como una industria incipiente. Su gran recepción se debe en parte a su audiencia. “McNollgast” (abreviatura por la cual se los conoce ahora, por practicidad y divertimento) se dirigieron a la comunidad de *law and economics*, sosteniendo que los procedimientos administrativos no son explicados por preocupaciones normativas sobre la igualdad, el debido proceso, o equidad, sino más bien por las estrategias autointeresadas de los actores legislativos. Tal argumento creció naturalmente de un pensamiento de elección racional, pero retaba las perspectivas legales, y demandaba y obtuvo una animosa respuesta (Mashaw, 1990).

McNollgast ven a las relaciones entre el Congreso y la burocracia como un problema de principal-agente, en el cual una coalición representativa dentro de la legislatura intenta minimizar las desviaciones burocráticas. Sostienen que, a diferencia de la literatura anterior que enfatizaba los controles *ex post*, monitorear, recompensar, y sancionar a las agencias son procedimientos costosos de emplear; y que, en cualquier caso, no funcionan demasiado bien. Esto es una manera implícita de decir que los trabajos realizados anteriormente (por ellos mismos) sobre el dominio por parte del Congreso estaba bien fundamentado. Su nueva argumentación es que, precisamente *porque* los controles *ex post* son altamente problemáticos, el Congreso pone gran énfasis en el control *ex ante*, el cual funciona mucho mejor. El control *ex ante* surge como la clave para entender cómo el Congreso obtiene lo que quiere, y por qué la burocracia se ve y se comporta como lo hace.

McNollgast tienen en cuenta de qué modo la coalición estatuyente (*enacting coalition*) que crea o modifica una agencia pública, puede diseñar procedimientos administrativos para evitar el desplazamiento burocrático. Si están correctamente elegidos, los procedimientos pueden mitigar los problemas de información asimétrica al forzar a las agencias a tomar en cuenta cierto tipo de información técnica o proveniente de la ciudadanía, o a publicitar sus objetivos políticos antes de su promulgación formal —creando un sistema que dé señales temprano sobre cualquier problema, que pueda ocurrir para los políticos, y descartando la posibilidad de los *faits accompli*—. Ellos sostienen que la Ley de Procedimiento Administrativo es un buen ejemplo de cómo el Congreso usa procedimientos para abrir al público los procesos de toma de decisión de las agencias y resguardarse contra el aislamiento.

Los procedimientos también pueden provocar favoritismos hacia determinados ciudadanos al darles acceso y derechos de participación en forma selectiva, inyectando así intereses especiales en el sistema de información y reacción; así como también, pueden influir sobre las decisiones de acuerdo al balance de poder de los grupos. De esta manera, los legisladores acumu-

lan funciones que beneficien a los grupos representados en la coalición legislativa y se aseguran de que los cambios en el tiempo de los intereses y los poderes relativos de los grupos, sean reflejados o tenidos en cuenta en las políticas y los procedimientos de las agencias. Si está correctamente estructurada, la agencia debería estar en piloto automático: programada para hacer los deseos del Congreso.

Dos teorías alternativas rápidamente aparecieron: una de ellas, la mía (Moe, 1989, 1990a, 1990b; Moe y Caldwell, 1994; Moe y Wilson, 1994), y la otra desarrollada por Horn (1988, 1995). Ambas comparten temas básicos con *McNollgast* —por ejemplo relacionados con el rol de los procedimientos en la acumulación de funciones (*stacking the deck*)—, y ambas se apoyan mucho en la nueva economía política. Pero Horn y yo resaltamos un fundamento esencial de la elección estructural que originalmente había sido obviado por *McNollgast*.

El factor descuidado, al que yo he dado en llamar incertidumbre política, surge de los derechos de propiedad incompletos que son inherentes a la política democrática. Aquellos que hoy en día tienen el poder, sólo tienen temporalmente la autoridad pública y no son dueños de las agencias o programas que crean. Como resultado de ello, no pueden comprometer a las autoridades futuras a mantenerlos. Las autoridades futuras tendrán el derecho de hacer lo que quieran; y existe incertidumbre sobre si respetarán o no los acuerdos del pasado. Esto es especialmente así, cuando las elecciones o los cambios en el poder de los grupos amenazan con darle mayor acceso al poder político a los intereses opositores.

La incertidumbre política tiene un profundo efecto sobre la estrategia y la estructura. Las autoridades de hoy saben que, para que sus creaciones generen beneficios a sus votantes en forma sostenida en el tiempo, deben estar protegidas de las autoridades futuras, y por lo tanto, aisladas del control democrático. La mejor manera de hacer esto es a través de mecanismos de control *ex ante* —procedimientos de decisión, reglas de servicio civil, formas independientes de organización, horarios— que no sólo acumulen favores, sino que también fijen dicho sesgo para protegerlo de cambios en el poder de los grupos y la autoridad pública. La coalición legislativa de hoy, en otras palabras, quiere asegurarse que la legislatura de mañana *no pueda* controlar a la burocracia.

Esto le da un giro diferente a la cuestión. La coalición legislativa de *McNollgast* fija su mirada en la agencia burocrática, que amenaza con desviarse de su rumbo. La coalición recurre no sólo a la acumulación de funciones, sino también a procedimientos que fuercen a los burócratas a revelar información, a abrir sus procesos internos, y a sufrir la intervención externa para mantener un control. Sin embargo, tal como Horn y yo enfatizamos, la coalición legislativa debe también observar bien a la propia legislatura, de hecho imaginarse todas las posibles autoridades futuras y grupos opositores, y usar la estructura para aislarse de su control. Dado que existe la incertidumbre política, la coalición generalmente no desea la apertura o la intervención y favorece estructuras que cierran la puerta a la mayoría de las oportunidades de control externo.

De esto se sigue que los problemas de corto plazo de los controles *ex post* son más severos de lo que sugieren *McNollgast*; y no se deben nada más que a las desviaciones usuales que existen en cualquier relación principal-agente. Ellos son creados por el Congreso, que tiene

fuerentes incentivos para crear una burocracia autónoma que persiga las intenciones originales contenidas en la ley—y que resista los propios esfuerzos del Congreso para ejercer un control *ex post*. Los controles *ex ante* surgen como una espada con doble filo: promueve el “dominio” del Congreso actual al aumentar la impotencia del Congreso de mañana.

5.2 Intercambio político y la política de la elección de estructura

La incertidumbre política cambia la estructura del argumento inicial de *McNollgast*, pero su lógica de mirar hacia adelante, está ya incorporada en el marco teórico básico. De hecho, algunos de los trabajos más innovadores sobre intención legislativa y su protección a través de los tribunales de justicia —temas que giran alrededor de las consideraciones sobre incertidumbre política— han sido contribuciones de los propios *McNollgast* mediante extensiones de su teoría original (McCubbins, Noll, y Weingast, 1992, 1994; ver también Ferejohn y Weingast, 1992b).

Lo que más distingue los trabajos que Horn y yo hemos hecho de los de *McNollgast*, es el propósito fundamental de nuestras teorías. *McNollgast* busca entender a la burocracia desarrollando una teoría del control legislativo, y su análisis principalmente recae sobre los legisladores, no sobre la burocracia. Horn y yo no tenemos un interés especial en el control legislativo: lo que intentamos hacer es construir una teoría de la administración pública —tanto como Downs, Tullock, y Ostrom lo hicieron en años anteriores.

El trabajo de Horn se enmarca dentro del enfoque predominante, sin embargo él cambia el foco del análisis pasando del control legislativo de los burócratas a la relación de intercambio entre los legisladores y sus votantes. Esencialmente, sostiene que los legisladores buscan apoyo político, los votantes buscan beneficios gubernamentales, y ambos tienen mucho por ganar haciendo acuerdos el uno con el otro —sin embargo, los esfuerzos que ellos realizan están plagados de costos de transacción—. En forma análoga a lo hecho por Williamson (1985) para las organizaciones privadas, Horn busca establecer una teoría de la burocracia pública a partir de la exploración de los costos de transacción del intercambio legislativo.

El desvío burocrático (*bureaucratic drift*), por ejemplo, genera costos de transacción que inhiben los acuerdos políticos. El desvío baja el valor esperado para los votantes y, por tanto, el apoyo que ellos están dispuestos a ofrecer a los legisladores en el intercambio. El problema del compromiso inducido por la incertidumbre política es otra fuente de costos de transacción. Si los legisladores actuales no pueden comprometer a las futuras autoridades para que honren los acuerdos políticos presentes, los votantes descontarán su valor y proveerán menos apoyo. Para maximizar el apoyo político, los legisladores deben minimizar éstos y otros costos de transacción (v. g., costos de decisiones legislativas, costos de incertidumbre), tomando decisiones estratégicas que afectan la estructura burocrática. De este modo, las propiedades básicas de la burocracia emergen de los esfuerzos legislativos para minimizar los costos de transacción.

La cuestión de si el enfoque de los costos de transacción de Horn es más poderosa que el del principal-agente de *McNollgast*, está por verse. Son diferentes maneras de hablar de las mismas cuestiones. De todos modos, el análisis de Horn es ambicioso, integrando en un marco teórico individual los diversos argumentos sobre complejidad, incertidumbre, experiencia, des-

vío y compromiso, que la teoría política positiva ha hecho a través del tiempo; y explorado un rango de tópicos sustantivos de la administración pública: forma organizacional, procedimientos internos, servicio civil, presupuestos, privatización y empresas del Estado. En particular, su análisis del servicio civil es una contribución muy necesaria que seguramente logrará estimular controversias e investigaciones.

El tema clave del trabajo de Horn es la vital importancia del problema del compromiso, y por lo tanto de la incertidumbre política, que él ve como la fuerza que está por detrás de la elección estructural, y la principal razón de por qué gran parte de la burocracia está aislada del control político. Éste es un tema central también en mi propio trabajo. Pero mi análisis se distingue bastante de las corrientes más difundidas.

Como ya debe ser obvio a esta altura, no estoy conforme con una teoría de la burocracia que surja de una teoría de las legislaturas. Mi punto de partida, en cambio, se arranca con las cuestiones básicas de la política —la autoridad pública y la lucha para poder ejercerla—, y luego se desplaza hacia una visión sistémica de la “política de la elección estructural”, en la cual ningún tipo de actor o relación tiene preeminencia. La cuestión a resolver es entender cómo trabaja el sistema y quién hace qué dentro de él. En mis trabajos, destaco un tema que se encuentra claramente en el corazón de la administración pública y la elección pública —la efectividad de la burocracia— y que a partir de toda la discusión acerca del control y el intercambio legislativo, es un tema que la teoría moderna discute muy poco.

Una de las cosas más llamativas en *McNollgast*, Horn y otros trabajos predominantes, es su virtual omisión de los presidentes, excepto como amenazas de veto. En cambio, en mi trabajo traigo los presidentes a consideración y sugiero por qué su inclusión es esencial. En parte, ello es simplemente porque tienen poderosos impactos sobre la estructura. Pero es también porque sus preferencias y estrategias son muy diferentes de las de los legisladores. Los presidentes persiguen activamente con un fuerte liderazgo los intereses más amplios de la sociedad, buscan ejercer un control central sobre la burocracia por sí mismos, y tienen poderes ejecutivos de acción unilaterales como para imponer sus propias estructuras.

Una teoría-con-presidentes apunta a distinguir los componentes presidenciales en toda la burocracia —incluyendo la institución presidencial, una característica especial del gobierno norteamericano moderno que la teoría política positiva ha ignorado ampliamente—. También enfatiza el hecho de que muchas estructuras burocráticas han sido diseñadas por grupos y legisladores para aislar intereses parroquiales de la influencia presidencial, y que los presidentes responden añadiendo estructuras propias. Estas estructuras y dinámicas son fundamentales para entender la burocracia norteamericana, y no son percibidas cuando los presidentes son considerados como parte de la coalición legislativa.

McNollgast y Horn también tienen poco que decir sobre los grupos de interés. Conciben a la política en términos de legisladores y votantes, mientras subsumen a los grupos (junto con los presidentes) en la coalición legislativa. Mi propio enfoque, esencialmente una versión institucional de la teoría de Chicago acerca de la influencia de los grupos, trata a los grupos de interés como actores estratégicos, y muestra cómo sus cálculos y sus demandas se traducen en la estructura gubernamental.

Esto clarifica el rol distintivo de los grupos de interés —y sugiere por qué, en un mundo de negociaciones e incertidumbre política, las políticas de los grupos dan lugar a formas extrañas y en general poco efectivas de organización—. También clarifica el rol distintivo de los políticos, cuyos intereses están sólo parcialmente alineados con los de los grupos; y destaca un tema clave que la literatura predominante pasa por alto: el grado de autonomía que tienen los políticos frente a los grupos, y el tipo de estructuras que ellos buscan establecer cuando tienen dicha autonomía. Algunas agencias burocráticas surgen como respuesta de los políticos a las demandas de los grupos, y algunas otras, como estructuras que los propios políticos construyen para ellos mismos. Nada de esto puede ser entendido, ni explicado, cuando se considera a los grupos y a los políticos formando parte de una única coalición legislativa.

Ofreeceré un último punto de contraste. Tanto Horn como *McNollgast* desarrollan teorías que son peculiares a la política norteamericana. Horn a veces aplica su teoría a otras naciones, pero la lógica norteamericana permanece. Un punto básico de mi propio trabajo es que los diferentes sistemas institucionales generan diferentes políticas de elección institucional y, por lo tanto, diferentes burocracias.

El sistema norteamericano de separación de poderes promueve la fragmentación del poder y hace que sea excesivamente difícil introducir nueva legislación. Por lo tanto, todo aquello que esté reglamentado formalmente, tiende a permanecer —lo cual hace que todos los actores generalmente recurran al establecimiento de reglas formales para proteger sus intereses y solucionar sus problemas de compromiso—. El resultado es una burocracia vastamente sobrerreglamentada e incapacitada por su propia organización. En un sistema parlamentario de Westminster, esto no ocurre. El poder está concentrado, aprobar y derogar leyes es relativamente fácil; y la reglamentación formal, por lo tanto, tiene poco valor estratégico como protector de los intereses o solución a los problemas de compromiso. Esto produce una burocracia que *no* está sepultada bajo un excesivo formalismo y mucho mejor preparada para desplegar un desempeño eficiente. La lógica política es muy diferente en los dos sistemas, y como resultado de ello, también lo son sus burocracias. Este tipo de atención al contexto institucional, desde mi punto de vista, debería ser central para cualquier teoría de la burocracia. Pero se ve impedida por la fijación con el Congreso que tiene la visión predominante.

Los problemas que visualizo en el enfoque predominante, probablemente serán superados con el tiempo. Por ahora, la diversidad representada por estas tres líneas teóricas (la de *McNollgast*, la de Horn, y la mía), representa un estado de transición y progreso. Son los primeros intentos de mostrar, de una manera más o menos comprensiva, cómo la estructura interna de la burocracia es el resultado de la política; y, como tal, constituyen pasos concretos hacia la clase de teoría de la burocracia prevista años atrás por los pioneros de la elección pública.

6. Modelos espaciales de control político

Las teorías del control *ex ante*, del intercambio político, y de las políticas de elección institucional, están ahora en el centro de la moderna teoría de la burocracia. Ellas tratan de explicar lo que la burocracia es. A lo largo de la última década, sin embargo, la mayoría de los trabajos de la corriente política positiva ha tomado a la burocracia como dada, y ha explorado

cómo se comporta en respuesta a los esfuerzos de otros actores para controlarla, especialmente el Congreso. En general, estas teorías se concentran en el control *ex post* tal como lo hacía la literatura más antigua. Y, aun cuando tienen en cuenta los temas básicos de la nueva economía política (como el compromiso), están estructuradas por los modelos espaciales más afines a la teoría de la elección social —de nuevo, ello representa la influencia de la literatura más antigua.

Dado que estos modelos usualmente toman como exógeno aquello que una teoría de la burocracia debe en el fondo explicar —la naturaleza de la burocracia—, deben ser vistos en realidad como suplementos importantes del núcleo central de la teoría moderna.

6.1 Principales múltiples

La contribución más obvia de esta literatura ha sido pasar de modelos bilaterales (*dyadic*) de control legislativo a modelos más amplios, en los cuales existen múltiples principales —legisladores, presidentes, jueces— que ejercitan el control en forma conjunta. John Ferejohn ha sido un líder en este esfuerzo por modelarlo, y su trabajo es muy ilustrativo.

Ferejohn y Shipan (1990) proveen un lindo punto de partida. En dicho artículo, los autores parten del trabajo seminal de Weingast y Moran (1983) e introducen un modelo más general donde los presidentes pueden vetar la legislación; los tribunales de justicia pueden obligar a las agencias burocráticas a respetar el *statu quo*; y el Congreso, estilizado como un cuerpo legislativo unicameral dotado de una comisión con poder para “cajonear” los proyectos (*gate-keeping power*), introduce la legislación. Todos los actores tienen puntos ideales a lo largo de un espacio unidimensional de política.

Su análisis basado en la teoría de juegos refleja la tradición a la que pertenece. La atención se centra menos en la burocracia que en la influencia del Congreso, y en cómo ella es evaluada por los presidentes y los jueces. Dos temas se destacan. El primero es que los presidentes pueden usar su poder de veto para reducir el control del Congreso y aumentar el suyo propio. El segundo es que los tribunales intervienen para sostener la influencia del Congreso.

Esta segunda cuestión es reveladora; dadas distribuciones de preferencias diferentes, los tribunales de justicia también pueden llegar a socavar la influencia del Congreso. Sin embargo, en éste y en otros trabajos, los teóricos positivos han enfatizado el rol de los tribunales como protectores del Congreso; y ello ha dado un fuerte ímpetu (y nuevas perspectivas) para que se produzca una integración de los tribunales en la teoría. Los presidentes, quienes constituyen un problema para el Congreso, han sido explorados menos seriamente. Y con poca simpatía. A menudo, su control es considerado menor o visto como injustificado.³

A pesar de que semejante desequilibrio es reprochable, existen dos buenas razones por las cuales los tribunales aparecen de manera tan prominente en los intentos más recientes por expandir la teoría. Una, es que el gran éxito de la teoría positiva ha seducido a los académicos del enfoque económico del derecho (*law and economics*) quienes se han transformado en activos contribuyentes a esta literatura —y enfatizan los tribunales de justicia—. La

otra es que los tribunales ejercen un rol central con respecto a uno de los temas más importantes de la teoría: la protección de la “intención original” frente al continuo ejercicio del control político.

De hecho, este tema fue destacado por primera vez en un trabajo pionero del enfoque económico del derecho escrito por Landes y Posner (1975). Mucho antes de que Horn y yo intentáramos integrar la noción de incertidumbre política en la teoría de la burocracia, Landes y Posner aplicaron el mismo razonamiento a los tribunales de justicia. Su argumento consiste en que el éxito de las negociaciones entre los grupos y los políticos depende de que los jugadores anticipen que los arreglos alcanzados —la intención original—, podrán ser protegidos del uso de la influencia política en el futuro. A juicio de ellos, un poder judicial independiente resuelve el problema; porque se puede confiar que va a proteger los acuerdos de hoy de la influencia de mañana.

Mientras que la intuición básica sobre la intención original es profundamente importante, el argumento sobre los tribunales es tenue. Los jueces independientes pueden también actuar en base a sus propias preferencias para violar la intención original. Sin embargo, en función de cómo identifican al poder judicial estos modelos espaciales, los autores argumentan que los tribunales efectivamente protegen la intención original —o que, al menos, deberían hacerlo—. Lo positivo y lo normativo están entreverados.

La visión que tiene de los tribunales y de los presidentes la literatura actual, está muy bien reflejada en el innovador trabajo de Eskridge y Ferejohn (1992). Ellos muestran de qué modo la teoría de la elección racional puede ser utilizada para analizar las decisiones de la Corte Suprema en dos casos clave en relación con la burocracia —*Chadba*, donde eliminó el veto legislativo, y *Chevron*, que sometió la discrecionalidad de las agencias burocráticas al control judicial. Utilizando modelos espaciales, ellos argumentan que el veto legislativo y el activismo judicial son valorables y deben ser preservados, ya que ambos protegen la intención original y limitan el “excesivo” control presidencial.

A pesar de que este trabajo constituye un estimulante paso adelante, todavía contiene numerosas omisiones. Ellos asumen que las preferencias del Congreso no cambian a través del tiempo —cuando semejante cambio es justamente la clave del problema del compromiso que amenaza la intención original—. Por otro lado, ellos no toman muy en cuenta el hecho de que los jueces activistas pueden llegar a violar la intención original en lugar de protegerla. Y finalmente, hacen la suposición errónea (dada su herencia) de que las agencias son meros peones del presidente; y que por tanto, la discrecionalidad burocrática no es más que la manifestación del “excesivo” control presidencial. Esto es práctico desde el punto de vista normativo, pero es poco justificable de otro modo.

Ferejohn y Weingast (1992a) ayudan a llenar estos baches presentando un modelo similar (sin presidentes) en donde exploran la posibilidad de que el Congreso posea preferencias cambiantes y que los jueces tengan motivaciones alternativas. Ellos muestran que los fines que persiguen los jueces tienen un peso muy importante en sus decisiones y argumentan en favor de una “jurisprudencia basada en procedimientos” (que los jueces seguramente no aceptarían), que vincule sus decisiones con la intención original.

También argumentan que la intención original puede ser protegida de las preferencias cambiantes del Congreso gracias a al poder de “cajoneo” de las comisiones legislativas —cuyas preferencias, suponen, se mantienen más fieles a la intención original que las del recinto.

El movimiento hacia una teoría con múltiples principales, está todavía en su infancia; e incluso muchas cuestiones básicas no tienen respuesta todavía. Pero, como este trabajo de Ferejohn y sus colegas sugiere, la teoría política positiva se ha movido más allá de los pioneros modelos bilaterales de control legislativo. Los próximos años verán, sin duda, un rápido progreso hacia una teoría espacial más general.

6.2 Multidimensionalidad

Por simplicidad, la mayoría de los modelos espaciales suponen que las políticas están dispuestas a lo largo de una única dimensión. Sin embargo, un tema que ha sido reconocido hace ya mucho tiempo atrás por la literatura de la elección social, es que la multidimensionalidad cambia las cosas dramáticamente, a tal punto que los procesos de votación pueden llevar al caos —donde puede pasar virtualmente cualquier cosa— y los jugadores que controlan la agenda de la votación pueden lograr resultados “democráticos” que reflejen sus propias preferencias (McKelvey, 1976).

Una fracción pequeña pero fascinante de la literatura de modelación espacial, ha explorado las consecuencias de la multidimensionalidad para el control político. Estos trabajos se han forjado bajo los descubrimientos originales de Jeffrey Hill (1985), que notó que, debido a que el Congreso toma decisiones por la regla de la mayoría y dado que siempre existe alguna mayoría para apoyar cambios en las políticas, las agencias comportándose estratégicamente pueden cambiar la intención legislativa original, representada en el *statu quo* por otras políticas más cercanas a sus intereses, con el apoyo de una mayoría —aprovechándose así de los problemas de acción colectiva del Congreso para construir su propia agenda y evadir el control.

El temprano pionero de Hill ha sido generalizado por Hammond, Hill y Miller (1986) y Hammond y Knott (1992). Sus modelos espaciales están contruidos alrededor de principales múltiples —el presidente y una o más cámaras y comisiones legislativas—, y dos dimensiones políticas. Lo que muestran es que los presidentes y las agencias pueden tomar ventaja de los problemas de acción colectiva del Congreso, y que por lo tanto, la influencia presidencial y la autonomía de las agencias son mayores y el control del Congreso es menor a lo sugerido por la literatura predominante. A su vez, también arrojan luz sobre cómo el poder de hacer nombramientos, raramente considerado en el análisis espacial, otorga mayor influencia a los presidentes en relación al Congreso.⁴ También señalan las condiciones bajo las cuales la influencia relativa de los jugadores varía, indicando cuándo los argumentos del control del Congreso son adecuados y cuándo no.

Esta es una importante línea de trabajo que, tal vez por el carácter disruptivo de sus conclusiones, no ha tenido gran repercusión. El típico análisis espacial continúa usando modelos unidimensionales, tratando al Congreso y sus comisiones como actores unitarios que deciden y tienen puntos ideales como los otros. En una literatura vinculada tan firmemente con la elección social, esto es claramente extraño. Si hay algo que nos enseña la elección social, es que la regla de la mayo-

ría y la multidimensionalidad, producen problemas de acción colectiva de grandes consecuencias. Este es precisamente el tema que hasta ahora la visión predominante ha dejado de lado.

6.3 Costos de transacción

Existe otra rareza que es igual o más problemática todavía. A pesar de que la gran teoría de la burocracia está cada vez más basada en la nueva economía de la organización, ésta no siempre encaja confortablemente con la tecnología de la modelación espacial; y, con algunas excepciones, sus preocupaciones centrales tienden a ser dejadas de lado. El resultado es una teoría espacial que normalmente ignora o contradice los principios básicos de la nueva economía política.

La nueva economía política señala que los costos de transacción del intercambio, pueden llegar a ser enormes, especialmente dentro del Congreso. Algunos se deben a los problemas de acción colectiva sugeridos por la multidimensionalidad, la regla de la mayoría, y las tremendas cargas causadas por la negociación, la coordinación y el compromiso. También se deben al prohibitivo número de puntos del veto inherentes al proceso legislativo. Los proyectos de ley deben pasar a través de las subcomisiones, las comisiones y el recinto de cada cámara, deben ser aprobados en forma idéntica por ambos; y a lo largo del camino se ven amenazados por las reglas de las comisiones, filibusteros, resistencias, y otros obstáculos. Para no mencionar la complejidad técnica, la incertidumbre, el tiempo, los costos de oportunidad, y todas las demás fuentes usuales de costos asociados con la decisión.

Los modelos espaciales toman en cuenta unos pocos puntos de veto y ocasionalmente reconocen ciertos problemas de la regla de la mayoría. Pero la suposición estándar es que los costos de transacción son cero; y que por lo tanto, los puntos ideales se traducen directamente en resultados políticos. En un mundo con altos costos de transacción, todas esas teorías corren el riesgo de estar fuertemente alejadas de la realidad. Esto, de hecho, constituye uno de los puntos centrales de la nueva economía política: los costos de transacción cambian todo. Inclusive, dado que los costos de transacción de la acción legislativa son tan altos, el resultado más probable en relación a la mayoría de las propuestas, independientemente de las distribuciones de preferencias existentes, es que *no pase nada*: el Congreso estará imposibilitado para actuar, incluso cuando las distribuciones de preferencias sugieren que debería hacerlo. Los líderes partidarios, los presidentes de comisión, y varias normas y reglas pueden reducir de alguna manera los costos de transacción (Weingast y Marshall, 1988; Cox y McCubbins, 1993). Pero los obstáculos para legislar siguen siendo formidables.

Esto tiene implicaciones muy importantes para el tema del control político. Entre otras cosas, esto significa que los presidentes y las agencias burocráticas pueden usar unilateralmente sus poderes ejecutivos para cambiar el *statu quo*, y que el Congreso en general tendrá dificultades para responder, más allá de lo que sus preferencias puedan sugerir. La ventaja ejecutiva, inclusive, va más allá de lo que Hammond y sus colegas sugieren, ya que los ejecutivos no están limitados por la regla de la mayoría para adoptar políticas. Los costos de transacción usualmente impiden actuar a las mayorías; permiten a minorías muy pequeñas bloquear, y dejan despejado el camino de los presidentes y las agencias por omisión (Moe y Wilson, 1994). De este

modo, al ignorar los costos de transacción los modelos espaciales tienden a subestimar el poder presidencial y burocrático, y a exagerar el poder del Congreso.

Más generalmente, mientras los modelos espaciales son presentados como componentes claves de una teoría de la burocracia más amplia, no están realmente a tono con ella. En un sentido, son resquicios de una era pasada, no tienen en cuenta mucho de lo que la nueva economía política muestra como importante, y sus argumentos sólo pueden sobrevivir en un mundo que la nueva economía política desconoce o repudia. Esto no significa menoscabar el progreso realizado hasta ahora. Pero las fundaciones conceptuales de los modelos de control, deben cambiar considerablemente si quieren realmente contribuir con una teoría institucional basada en la nueva economía política.

6.4 De los modelos espaciales a la “nueva economía”

Esto está comenzando a ocurrir, aunque lentamente. En parte, es evidente el modo en que ciertos conceptos de la nueva economía han sido incorporados a las teorías espaciales. Inclusive es aún más importante el hecho de que en los últimos años han aparecido modelos de control basados casi enteramente en la nueva economía política. Trabajos de este tipo son aún escasos, pero ésta es probablemente la ola del futuro.

Como sugerí al principio, los modelos basados en la nueva economía crecieron naturalmente a partir de la tradición de Niskanen, cuyo énfasis estaba en las decisiones presupuestarias de las legislaturas y su racionalidad, cuando la información está en gran medida controlada por las agencias (Bendor, Taylor, y van Gaalen, 1987a; Banks, 1989; Banks y Weingast, 1992). En la literatura más amplia sobre control político, la cual es menos heredera de Niskanen que de la de predominio del Congreso, la nueva economía política ha influido desde el comienzo —pero la elección social ha enmarcado la mayoría del análisis—. Esto está cambiando.

Tal vez el esfuerzo más notable hasta hoy sea el de Calvert, McCubbins y Weingast (1989). Estos autores desarrollan un modelo de teoría de los juegos en el cual un presidente y una legislatura, como principales múltiples, eligen conjuntamente al jefe de la agencia burocrática, y pueden individualmente vetar las acciones de la agencia. Su análisis enfatiza los problemas de control que son claves para la nueva economía política (información privada y problemas de agencia) y los mecanismos para contabilizarlos (monitoreo, presupuestos, despidos, y nueva legislación). Al final, argumentan, al igual que en otras partes, las agencias están bajo un seguro control político.

El problema principal con estos modelos basados en la nueva economía política es su complejidad. Son inherentemente complicados, y sus implicaciones amenazan con ser tan específicas a ciertos requisitos y condiciones que sus resultados resultan o bien triviales o bien difíciles de interpretar y aplicar. La estrategia más razonable para sobrellevar estos problemas consiste en la simplificación radical. Pero esto puede crear problemas. Calvert *et al.* (1989) siguen esta estrategia, suponiendo que la legislatura es un actor unitario, y que tanto el presidente como la legislatura pueden vetar sin costo alguno cualquier cosa que haga la agencia burocrática —condiciones que no solamente simplifican la realidad sino que también hacen preguntarnos cuan aplicable es su teoría a aquellas cosas que son realmente relevantes.

Mucho de esto es cierto también para los modelos de la nueva economía que siguen la tradición de Niskanen. Sus extraños procedimientos capturan una pequeña parte de la relación entre las legislaturas y las agencias (incluso de la relación presupuestaria), ignoran a los presidentes y a otras autoridades políticas, pero aún generan conclusiones altamente complejas y condicionales.

Estos problemas de complejidad parecen estar aumentando en los modelos de control político más recientes. Lupia y McCubbins (1994), por ejemplo, usan un marco teórico de principal-agente para explorar las conexiones entre el aprendizaje legislativo y el diseño y control burocrático. La teoría resultante es innovadora en su análisis del aprendizaje, pero al mismo tiempo monstruosamente complicada y contingente, lo cual hace que quede poco claro hacia dónde nos lleva esta innovación.

Finalmente, aun cuando pueda parecer que no simplifican suficientemente las cosas, estos esfuerzos por construir modelos de control político basados en la nueva economía, tienen a su vez una irónica tendencia a simplificar demasiado cuando se trata de algunos componentes centrales del propio enfoque económico. En efecto, en general ignoran o rechazan lecciones centrales de la teoría más amplia, y ello tiene profundas consecuencias en la manera como entienden al control político. Incluso, ellos menoscaban los problemas de acción colectiva y los costos de transacción que amenazan con incapacitar al Congreso, como un actor que le da a los presidentes y agencias oportunidades para ganar influencia a expensas suyo.

En lo que respecta a la complejidad, la cuestión para el futuro no es por supuesto evitar la simplificación, y ciertamente tampoco desconocer o repudiar la nueva economía. La cuestión consiste en hacer la clase de simplificaciones adecuadas, y preservar la esencia de lo que la nueva economía identifica como importante.

En términos generales, suponiendo que los problemas de complejidad pudiesen eventualmente ser resueltos, el desafío del futuro es cerrar la brecha que ha separado los modelos de control político del trabajo central sobre control *ex ante*, intercambio político, y política de elección institucional. Los modelos de control basados en la nueva economía nos permiten explorar oportunidades excitantes para hacer justamente esto, dado que a diferencia de los modelos espaciales, ellos pueden analizar muy bien temas de control *ex post* y temas de diseño institucional. Pueden proveer las bases, entonces, para cerrar la brecha y darles a las teorías de control, un uso mucho más productivo para darle vida en todo su esplendor a una teoría de la organización y el comportamiento burocrático.

7. Conclusión

Todas las perspectivas tienen sus problemas. Y en este caso, es especialmente importante que las críticas no nos hagan perder de vista el punto más básico que debe ser hecho: la elección pública ha revolucionado genuinamente la teoría de la burocracia. Comparando con la herencia de la administración pública, que se había esforzado por décadas sin mucho éxito, la magnitud del progreso ha sido asombrosa.

Del trabajo pionero de Downs, Tullock y Ostrom, pasando por la fructífera teoría de Niskanen de la agencia maximizadora de presupuesto, por las teorías de la Escuela de Chicago de captura y pluralismo, por las teorías más recientes de control político, intercambio, y políticas de elección institucional, la elección pública ha dado grandes pasos para mostrar cómo los fundamentos de la política encuentran su reflejo en la organización y desempeño de la burocracia. Y esto es sólo el principio. El ritmo de cambio se ha acelerado considerablemente con el arribo de la nueva economía, y el futuro seguramente producirá una proliferación de nuevos e innovadores trabajos.

¿Cuánto mejor nos permitirá la teoría del mañana explicar la burocracia? Eso depende de cuan exitosamente sean resueltos los problemas que tiene la literatura actual. Y el principal déficit que ella tiene, está menos relacionado con temas técnicos (para cuya solución mis colegas están bien equipados) que con asuntos vinculados con la perspectiva más amplia, que están arraigados en la herencia de la elección pública y que no son tan fáciles de cambiar.

Por muchos años, la teoría de la elección social ha ocupado el centro de la escena en la disciplina y, de manera sutil pero penetrante, estableció sus agendas intelectuales formulando la manera en que enfocamos y entendemos los temas. A partir del surgimiento del nuevo institucionalismo, la academia ha procedido según los cánones de la ciencia normal, moviéndose desde el énfasis legislativo inicial hacia el resto del sistema, comenzando con la burocracia. La trayectoria está bien orientada, por supuesto. Y puede eventualmente ser el camino más efectivo para progresar. Sin embargo, por el momento ha producido una teoría que ve al mundo político a través de lentes legislativos y sus argumentos están excesivamente centrados en el poder legislativo.

Según esta visión del mundo, la burocracia es un sujeto interesante para la teoría porque el legislativo le delega autoridad y a su vez ejerce un control sobre ella. Los presidentes son relevantes porque pueden vetar la legislación. Los tribunales de justicia entran en juego porque ellos pueden proteger los acuerdos legislativos. Todo está “entendido” en la perspectiva legislativa. Y todo es secundario en importancia y poder respecto de la legislatura.

La clase de progreso que más necesitamos, me parece, es un movimiento hacia un entendimiento más balanceado de la burocracia pública y su relación con otras instituciones políticas. Esto requiere, por lo tanto, nuevos tipos de trabajos. Que consideren seriamente a la presidencia y a los tribunales de justicia como instituciones hechas y derechas, por derecho propio, con poderes, motivaciones y propiedades organizacionales que son profundamente importantes para una explicación de la burocracia y del control. Las legislaturas también necesitan ser exploradas en más detalle, pero desde el punto de vista de los problemas que tienen para ejercer su poder legislativo: los costos de transacción y los problemas de acción colectiva que hacen difícil para las legislaturas tomar acciones enérgicas en interés propio y las tornan vulnerables a la explotación por otros.

Y por último, se encuentra la propia burocracia, la cual, debido a la inclinación legislativa de la teoría predominante, ha recibido menos atención de lo que uno podría pensar. En general, las teorías burocráticas no se establecen por lo que nos pueden decir sobre la burocracia en sí, sino más bien por lo que nos pueden decir sobre cuánto poder tienen el Congreso y otras autoridades.

des, y qué mecanismos emplean ellos para que se cumplan sus objetivos. La burocracia es tratada como poco menos que un medio para estos fines más importantes, y no como una institución que valga explicar intensivamente por derecho propio. Esto debe cambiar. Una teoría de la burocracia nunca tendrá éxito si está diseñada realmente para hacer otra cosa.

La perspectivas teóricas guían la investigación, y una investigación conforme a dicha línea de trabajo probablemente va a surgir lentamente mientras continúe el predominio de la perspectiva legislativa. Pero seguramente va a surgir, a medida que los estudios continúen ramificándose de su base legislativa. Y sospecho que con el tiempo crecerá considerablemente, a medida que la nueva economía le gane su amistosa pulseada a la elección social, y a través de su aproximación abstracta a los fundamentos de la organización, promueva una teoría más amplia, en la cual las votaciones y las legislaturas no tengan una atracción metodológica inherente.

Notas

* Versión publicada en SAiegh, Sebastián y Tomassi, Mariano (comps.) (1998), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA.

¹ Ambos, especialmente Downs, interpretan al interés personal en sentido amplio incluyendo valores suprapersonales de varios tipos, por ejemplo, referentes al buen gobierno o al interés público.

² El poder de información puede ser construido como un tipo de poder de agenda (ver Bendor, 1988), pero considero que es más útil trazar la distinción entre los dos.

³ Para una interesante línea de trabajo, ver Kiewiet y McCubbins (1985, 1988). Me he cuestionado la decisión de discutir o no sus modelos en este artículo. Finalmente, he elegido no hacerlo, porque su foco de atención está en el Congreso, el presidente y el proceso presupuestario, y solamente indirectamente sobre la burocracia.

⁴ Ver también Calvert, McCubbins y Weingast (1989).

Bibliografía

- ARANSON, Peter H., ROBINSON, George y GELHORN, Ernest (1982), A Theory of Legislative Delegation, *Cornell Law Review*, 68.
- BANKS, Jeffrey S. (1989a), Equilibrium Outcomes in Two-Stage Amendment Procedures, *American Journal of Political Science*, 33
- BANKS, Jeffrey S. (1989b), Agency Budgets, Cost Information, and Auditing, *American Journal of Political Science*, 33.
- BANKS, Jeffrey S. y WEINGAST, Barry R. (1992), The Political Control of Bureaus under Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, 36.
- BARKE, Richard P y RIKER, William H. (1982), A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments, *Public Choice*, 39.
- BECKER, Gary S. (1983), A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics*, 98.
- BENDOR, Jonathan (1988), Formal Models of Bureaucracy. A Review, *British Journal of Political Science* 18.
- BENDOR, Jonathan; TAYLOR, Serge y GAALEN, Roland van (1987a), Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, 31.
- BENDOR, Jonathan; TAYLOR, Serge y GAALEN, Roland van (1987b), Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design, *American Political Science Review*, 81.
- BENDOR, Jonathan; TAYLOR, Serge y GAALEN, Roland van (1985), Bureaucratic Expertise vs. Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting, *American Political Science Review*, 79.
- BRETON, Albert y WINTROBE, Ronald (1982), *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge University Press.
- BRETON, Albert y WINTROBE, Ronald (1975), The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, *Journal of Political Economy* 82.
- CALVERT, Randy; McCUBBINS, Mathew D. y WEINGAST, Barry R. (1989), A Theory of Political Control and Agency Discretion, *American Journal of Political Science*, 33.
- COX, Gary W. y McCUBBINS, Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- DOWNS, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company.
- ESKRIDGE, William N. y FEREJOHN, John (1992), Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the Modern Regulatory State, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8.
- FEREJOHN, John A. y SHIPAN, Charles (1990), Congressional Influence on Bureaucracy, *Journal of Law, Economics, and Organization* (edición especial 6).
- FEREJOHN, John A. y WEINGAST, Barry R. (1992a), Limitation of Statutes: Strategic Statutory Interpretation, *The Georgetown Law Journal*, 80.
- FEREJOHN, John A. y WEINGAST, Barry R. (1992b), A Positive Theory of Statutory Interpretation, *International Review of Law and Economics*, 12.
- FIORINA, Morris P. (1982a), Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?, *Public Choice*, 39.
- FIORINA, Morris P. (1982b), Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority, en NOLL, Roger G., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press.
- FIORINA, Morris P. (1981), Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Capabilities and Incentives, en DODD, Lawrence y OPPENHEIMER, Bruce (comps.), *Congress Reconsidered*, 2º Ed., Washington D.C., Congressional Quarterly Press.
- FIORINA, Morris P. (1986), Legislative Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2.

- HAMMOND, Thomas H. y KNOTT, Jack (1992), Presidential Power, Congressional Dominance, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policymaking, trabajo presentado en la *Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Chicago.
- HAMMOND, Thomas H. y MILLER, Gary J. (1985), A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy, *American Journal of Political Science*, 29.
- HAMMOND, Thomas H.; HILL, Jeffrey y MILLER, Gary J. (1986), Presidents, Congress, and the 'Congressional Control of Administration' Hypothesis, trabajo presentado en la *Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Washington D.C.
- HILL, Jeffrey (1985), Why So Much Stability? The Role of Agency Determined Stability, *Public Choice*, 46.
- HORN, Murray J. (1988), The Political Economy of Public Administration, *Tesis Doctoral*, Harvard University.
- HORN, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press.
- KIEWIET, D. Roderick y McCUBBINS, Mathew D. (1988), Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions, *American Journal of Political Science*, 32.
- KIEWIET, D. Roderick y McCUBBINS, Mathew D. (1985), Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game between President and Congress, *Legislative Studies Quarterly*, 9.
- LANDES, William M. y POSNER, Richard A. (1975), The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective, *Journal of Law and Economics*, 18.
- LUPIA, Arthur y McCUBBINS, Mathew D. (1994), Designing Bureaucratic Accountability, *Law and Contemporary Problems*, 57, (invierno).
- MARCH, James G. y SIMON, Herbert A. (1957), *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- MASHAW, Jerry (1990), Explaining Administrative Process: Normative, Positive, and Critical Studies of Legal Development, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6.
- McCUBBINS, Mathew D. (1985), The Legislative Design of Regulatory Structure, *American Journal of Political Science*, 29.
- McCUBBINS, Mathew D. y SCHWARTZ, Thomas (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, 28.
- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G. y WEINGAST, Barry R. (1994), Legislative Intent: The Use of Positive Political Theory in Statutory Interpretation, *Law and Contemporary Problems*, 57, (invierno).
- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G. y WEINGAST, Barry R. (1992), Positive Canons: The Role of Legislative Bargains in Statutory Interpretation, *Georgetown Law Journal*, 80.
- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G. y WEINGAST, Barry R. (1989), Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, *Virginia Law Review*, 75.
- McCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G. y WEINGAST, Barry R. (1987), Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3.
- McKELVEY, Richard D. (1976), Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control, *Journal of Economic Theory*, 12.
- MIGUÉ, Jean-Luc y BÉLANGER, Gerard (1974), Toward a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, 17.
- MILGROM, Paul R. y ROBERTS, John (1992), *Economics, Organization, and Management*, Nueva York, Prentice-Hall.
- MILLER, Gary y MOE, Terry M. (1983), Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government, *American Political Science Review*, 77.
- MILLER, Gary (1992), *Managerial Dilemmas*, Cambridge University Press.
- MITCHELL, William C. (1988), Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-Five Years of Public Choice and Political Science, *Public Choice*, 56.
- MOE, Terry M. (1991), Politics and the Theory of Organization, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7.

- MOE, Terry M. (1990a), The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, en WILLIAMSON, Oliver E. (comp.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Nueva York, Oxford University Press.
- MOE, Terry M. (1990b), Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6.
- MOE, Terry M. (1989), The Politics of Bureaucratic Structure, en CHUBB, John E. y PETERSON, Paul E. (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington D. C., The Brookings Institution.
- MOE, Terry M. (1987), An Assessment of the Positive Theory of "Congressional Dominance", *Legislative Studies Quarterly*, 12.
- MOE, Terry M. (1984), The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28.
- MOE, Terry M. y CALDWELL, Michael (1994), The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150.
- MOE, Terry M. y WILSON, Scott (1994), Presidents and the Politics of Structure, *Law and Contemporary Problems*, 57, (primavera).
- NISKANEN, William A. (1991), A Reflection on Bureaucracy and Representative Government, en BLAIS, Andre y DION, Stephan (comps.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine Atherton.
- NOLL, Roger G. (1989), Economic Perspectives on the Politics of Regulation, en SCHMALENSEE, Richard y WILLIG, Robert D. (comps.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2., Amsterdam, North-Holland.
- OLSON Jr., Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- OSTROM, Vincent (1973), *The Intellectual Crisis of Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- PELTZMAN, Sam (1976), Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics*, 19.
- ROMER, Thomas y ROSENTHAL, Howard (1978), Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo, *Public Choice*, 33, 4.
- SIMON, Herbert A. (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, MacMillan.
- STIGLER, George J. (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2.
- TIEBOUT, Charles M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64.
- TULLOCK, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington D.C., Public Affairs Press.
- WEBER, Max (1947), *The Theory of Economic and Social Organization*, Nueva York, Oxford University Press.
- WEINGAST, Barry R. (1984), The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective, *Public Choice*, 44.
- WEINGAST, Barry R. (1981), Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships, *Law and Contemporary Problems*, 44.
- WEINGAST, Barry R. y MARSHALL, William (1988), The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, *Journal of Political Economy*, 96.
- WEINGAST, Barry R. y MORAN, Mark J. (1983), Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy-Making by the Federal Trade Commission, *Journal of Political Economy*, 91.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press.
- WILSON, James Q. (1980), The Politics of Regulation, en Wilson, James Q. (comp.), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- YOUNG, Robert A. (1991), Budget Size and Bureaucratic Careers, en BLAIS, Andre y DION, Stephane (comps.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*

OSCAR OSZLAK Y GUILLERMO O'DONNELL

I. Recientes transformaciones del Estado latinoamericano

¿Por qué estudiar políticas públicas o, tal vez más precisamente, políticas estatales?¹. Por supuesto, hay múltiples respuestas válidas, pero en nuestro caso y para decirlo sin mayores rodeos, el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano. Nuestra perspectiva aquí es de politólogos, no de *policy advisors*; el referente empírico acotado por el estudio de ciertas políticas nos interesa, con relación a este tema, en tanto puede contribuir al mejor conocimiento de problemas ubicados en un plano diferente: ¿Cuál es la naturaleza de los Estados latinoamericanos contemporáneos?, ¿de qué manera y en qué grado expresan y a su vez actúan sobre la distribución de recursos de sus propias sociedades y del contexto internacional?, ¿cómo inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios al nivel del Estado?, ¿cómo se engarzan conclusiones y hallazgos referidos a América Latina con proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas?

El problema del Estado latinoamericano contemporáneo, de los nuevos patrones de dominación política, aunque recoge clásicos temas de nuestras disciplinas, está siendo replanteado por acontecimientos y tendencias que comenzaron a ser visibles en Brasil a partir de 1964 y que se manifestaron con diversas modalidades en otras experiencias posteriores. Esas tendencias se manifiestan en el común terreno de autoritarismo, de rigideces sociales, de desigualdad, de dependencia y de crisis económicas. Pero, por distintos caminos, varios países de la región han experimentado la reciente emergencia de sistemas de dominación mucho más expansivos, comprensivos y burocratizados que los anteriormente conocidos en América Latina. Dicho de otra manera, el Estado latinoamericano tiende hoy a ser más “moderno”, pero en el particular sentido de pretender, y en buena medida poder, abarcar autoritariamente numerosos elementos y relaciones anteriormente reservados a la sociedad civil. Queda amplio margen para polemizar acerca del balance de consecuencias de estos cambios, pero cabe poca duda que nuestras disciplinas tienen que dar cuenta de ellos y, entre otras cosas, saber mucho más acerca de su impacto global sobre la situación y sobre la dirección del cambio de nuestras sociedades.

El creciente abanico de cuestiones que ha pasado a ser “función propia” del Estado latinoamericano, la mayor extensión territorial de su acción efectiva en perjuicio de autonomías regionales legales y extralegales, la expansión del control estatal sobre diversos sectores sociales -de lo que el corporativismo es una manifestación central pero no única-, la emergencia de núcleos tecno-burocráticos con creciente autoridad interna y externa al Estado, son algunos de los procesos de los que nuestras disciplinas deben dar cuenta. Desde una perspectiva que privilegia excesivamente la acumulación de poder en un “centro” nacional, ellos pueden ser interpretados como avances en la dirección del “desarrollo político”². Por otro lado, la eliminación de formas precapitalistas y la “modernización” de la economía en beneficio de grandes organizaciones públicas y privadas pueden ser vistas como avances en el desarrollo de fuerzas productivas, cuyas consecuencias de largo plazo permiten dejar de lado aspectos más evidentes y menos tranquilizadores. Estas visiones nos parecen demasiado unilaterales, y demasiado cercanas a lo que argumentan portavoces y beneficiarios de las nuevas tendencias, como para no someterlas a un detenido análisis crítico. No es esta la ocasión para intentarlo, pero es posible mencionar algunos aspectos que nos parecen útiles para ubicar el tema de las políticas estatales.

Los cambios observados al nivel del Estado, y de la dominación política de la que éste es componente central, tienen que ser vistos en su estrecha vinculación con otros procesos, más o menos visibles, más o menos avanzados en cada uno de nuestros países, pero operantes en el conjunto de la región. Por una parte, la tendencia hacia la emergencia de una nueva coalición integrada por sectores burocráticos -civiles y militares-, por el capital internacional radicado en nuestras sociedades y por las capas más dinámicas, agrarias y urbanas, de la burguesía nacional. Este “trío”³ incorpora subordinadamente a sectores medios y a algunas capas relativamente privilegiadas de la clase obrera, en grados variables de acuerdo con especificidades nacionales que no nos preocupa distinguir aquí. La expansión de la economía sigue fundamentalmente la dirección marcada por los intereses de los integrantes principales de la nueva alianza, hacia la formación y expansión de grandes unidades productivas y de servicios -públicas, privadas de capital internacional y nacional, y variadas combinaciones de unas y otras-. Paralelamente, observamos la tendencia hacia el perfeccionamiento de mecanismos de control estatal sobre el sector popular, sobre todo de la clase obrera y del campesinado, mediante variadas combinaciones de represión, cooptación y organización corporativa⁴.

Sería erróneo olvidar las diferencias existentes de uno a otro caso nacional, pero también es necesario advertir que en conjunto, los procesos recién mencionados se relacionan estrechamente con la necesidad de “poner en forma” las economías de un capitalismo dependiente de extendida pero tardía industrialización, a partir de las crisis que acompañaron -en diferentes momentos y con diferentes características- los límites con que chocó el período de expansión del consumo interno y veloz sustitución de importaciones. A partir de entonces los temas de “eficiencia”, “modernización económica” y “organización” de la sociedad comenzaron a repicar señalando los dilemas y la dirección en la que todavía podría hallar algún punto de equilibrio una economía basada en la acumulación privada pero que necesita cada vez más del activo papel del Estado para lograr y sostener las condiciones generales de su funcionamiento. La existencia de horizontes temporales necesarios para la programación de las grandes inversiones subsiguientes al período “fácil” de sustitución de importaciones y para el funcionamiento de grandes unidades económicas (no pocas de las cuales son a su vez apéndice de una programación transnacional), la sistemática canalización de la acumulación del capital hacia

esas unidades y el Estado, la correlativa “postergación” de las posibilidades de consumo popular prometidas por el populismo, la reducción de la importancia de la cancelación de sistemas electorales que aparecieron como canal para la transmisión de demandas “irresponsables”, la implantación de mecanismos de control de sectores populares cuya activación parecía crecientemente amenazante, contribuyeron en la última década a la emergencia de formas de dominación política mucho más definidamente autoritarias y burocráticas que las anteriormente conocidas. Las diversas modalidades con que estas nuevas formas de dominación se han manifestado en América Latina, así como la variedad de resultados imputables a las mismas señalan que, aún en los casos en que estas tendencias se han hecho más visibles, hay variaciones que deben ser tenidas en cuenta y que un estudio cuidadoso y teóricamente orientado de ciertas políticas estatales debería contribuir a conocer mejor. En el nivel de generalidad en que nos hemos colocado aquí, lo que todo esto tiene en común es su intento sistemático de controlar el funcionamiento de nuestras sociedades. Esto a su vez apunta a una estabilización del contexto social que es condición necesaria para la subsistencia y “desarrollo” de nuestras economías, que sólo parecen poder lograrlo mediante la hipertrofia de algunos de sus componentes, sobre todo las filiales de empresas multinacionales y el Estado mismo.

Estabilización e hipertrofia sólo pueden ser garantizados por una profunda recomposición del poder político. Esto es lo que aparece en los niveles más visibles de la crisis latinoamericana de la última década. En otras palabras, el papel de un Estado también “puesto en forma” para imponer coercitiva y cooptativamente la estabilización del contexto social, desnuda como nunca en América Latina el contenido político de nuestros “problemas económicos”. Represión, intentos de despolitización y control del sector popular, manipulación ideológica, extensión y perfeccionamiento de mecanismos corporativos, aumento de las inversiones estatales, asunción de nuevas actividades empresariales por el Estado, núcleos tecnocráticos que surgen en tradicionales burocracias públicas, son aspectos íntimamente entrelazados con el crecimiento hipertrofiado de nuestras economías. Se trata, por supuesto, de un tema tan clásico como el de las interrelaciones entre el poder económico y la acumulación, por una parte, y la dominación política, por la otra. Pero si bien en otras situaciones históricas el papel del Estado fue también visible y activo, en nuestro caso es, además, mucho más complejo. Por lo pronto el Estado latinoamericano no sólo tiene que vérselas con la burguesía nacional sino también con la presencia de empresas multinacionales que en muchos aspectos escapan a su poder de decisión y que por diversos canales dirigen parte importante de su acumulación hacia mercados externos.

Los patrones de control-exclusión de sectores populares, de incorporación subordinada de capas medias y algunas fracciones de la clase obrera y el *ménage a trois* dominante en el vértice señalan gruesamente tendencias que es menester conocer mejor. Entre otras cosas, parece claro que deberían traducirse a nivel del Estado en diferentes canales y grados de acceso a las políticas estatales, en diferentes modos de resolución de las cuestiones planteadas y en diferentes procesos de implementación según comprometan más o menos directamente a unos u otros sectores. Por otra parte, esas tendencias deben ser relacionadas con la que nos parece una de las principales tensiones de nuestras sociedades: el papel del Estado como agente inusualmente activo y visible de la acumulación y la reproducción de las formas “más avanzadas” del capitalismo dependiente latinoamericano. Esto empieza a hacer comprensible la variable pero significativa autonomía del Estado respecto no sólo del conjunto de la sociedad sino también de los otros integrantes del “trío”. Para cumplir su papel “económico” el Estado debe con-

trolar y estabilizar la sociedad y para esto, a su vez, debe expandirse, tecnificarse y burocratizarse. Esto lleva a la generación de intereses burocráticos, civiles y militares, internos al Estado mismo, y de ideologías “nacionalistas” que impulsan decisiones a contrapelo de la visión más privatista del “desarrollo económico” articulado por buena parte de los agentes económicos privados más dinámicos. Nos referimos a las políticas de asunción de actividades empresariales por el Estado; al eco que allí encuentran algunas capas de la burguesía nacional en sus aspiraciones para que se parcelen entre ellos y el Estado “cotos prohibidos” al capital internacional o en los que éste debe participar obligadamente con uno u otro; a la vital importancia del control de algunos resortes del Estado para que a través de ellos el capital nacional pueda negociar con el internacional las condiciones de su supervivencia y crecimiento a expensas del sector popular y, aún, de los capitalistas locales que no han podido hacer la política de intereses que conduce al amparo del Estado. Simplificando, pareciera que ECONÓMICAMENTE todo conduce a un crecimiento darwiniano que sólo permitiría sobrevivir a los “más aptos”, mayoritariamente integrados por las filiales del capital internacional y por las capas de la burguesía nacional más íntimamente vinculadas con aquél. Pero la obtención de las condiciones SOCIALES para que esto sea posible origina un nuevo Estado, mucho más activo, expansivo y penetrante. Por eso mismo, ese Estado genera intereses burocráticos propios y abre espacio político para una burguesía quizás cada vez menos “nacional” pero no por eso exenta de conflictos parciales con el capital internacional que, precisamente, su acceso al Estado le permite negociar. Más que en casos anteriores, aún que en Alemania y Japón, el crecimiento capitalista latinoamericano precisa de un Estado que es a la vez condición necesaria y obstáculo para su eclosión. En un plano esto es una paradoja y en otro más profundo es una contradicción que tiñe las características actuales del Estado latinoamericano, hace entendible algunas de las ambigüedades de sus políticas y nos permite comprender las dificultades que todo esto suscita cuando es examinado con categorías teóricas derivadas de situaciones históricas en las que todo se entrelazó de otra manera.

Las políticas estatales de control-exclusión del sector popular y de asignación cooptativa de beneficios diferenciales para algunas de sus capas; las que llevan a la expansión de inversiones y actividades empresariales, sobre todo las directamente productivas del Estado, así como las que surgen de las instituciones públicas encargadas de algún “paquete” de esas actividades; los contenidos prácticos y simbólicos de políticas “nacionalistas” del Estado o los resultantes de los intentos de tutelar al capital privado local; las políticas tendientes a atraer y garantizar al capital internacional y, a la vez, las apuntadas a acotar su expansión interna para que, por lo menos, las tendencias darwinianas del “desarrollo” no arrinconen demasiado a las clases dominantes locales y al propio Estado. Estas nos parecen algunas de las más importantes áreas problemáticas que se desprenden de la especificidad histórica de un Estado complejamente engarzado con la estructura y cambios de una economía que ni es “subdesarrollada” ni puede reproducir los patrones de los capitalismo centrales. Todos los temas señalados están densamente entrecruzados -aunque no solamente, por supuesto- por políticas estatales y por los impactos públicos de las políticas “privadas”⁵ de los actores más poderosos que interactúan con el Estado alrededor de ciertas cuestiones vigentes.

Es en este terreno que nos parece indispensable que se abran fronteras mediante el estudio de políticas que ofrezcan una probabilidad razonable de iluminar, con el grado de especificidad y de atención necesarios para detectar interacciones a lo largo del tiempo, los muchos

aspectos de aquellos grandes temas que quedan ocultos para las lentes inevitablemente más estáticas y agregadas de otros enfoques, también necesarios pero más “estructurales”.

Descubrir el problema del Estado lleva a plantear el tema de su relativa autonomía evitando pendular hacia una visión “politicista” según la cual toda la dinámica de la sociedad y del Estado puede ser develada desde el interior de este. Pero si lo dicho hasta ahora no es demasiado erróneo, esa autonomía relativa no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que “importen” más o menos a unos y a otros. El estudio de políticas estatales debería proporcionarnos valiosas enseñanzas acerca de estas diferencias, pero es necesario agregar enseguida que los cambios que hemos delineado implican que no es obvio dónde trazar las demarcaciones que separan al Estado y “lo público” de la sociedad y “lo privado”. Bien puede ser que ciertas nociones heredadas - como la de una tajante separación entre “lo público” y “lo privado”- tengan que ser repensadas frente a nuestra emergente realidad. En algunos terrenos (como por ejemplo en el que se dirime a quién incumbe la tenencia legítima de armas de guerra) posiblemente sea todavía posible pensar en una clara línea que separa lo “público” de lo “privado”. Pero en otros terrenos convendría pensar en un contorno irregular que incluye áreas grisesáceas en las que es difícil precisar dónde comienza una y otra esfera. En algunos casos (como el de la corporativización de sectores obreros y campesinos) podríamos hablar más bien de políticas que suponen PENETRACIONES del Estado en la sociedad civil; en otros (como en el de los mecanismos de representación de los otros integrantes del trío) sería más exacto hablar de mutuas y variables INTERPENETRACIONES, donde al componente de “mando” que pone el Estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación. Esto sugiere que las políticas estatales se insertan en una “estructura de arenas” que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones en unas u otras.

Luego de este rodeo tal vez sea más claro por qué tendemos al estudio de políticas estatales como un capítulo de una futura teoría del Estado latinoamericano y, más genéricamente, de los patrones de dominación conexos a formas relativamente “avanzadas” de capitalismo tardío y dependiente. Para ello las políticas estatales permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. Esta visión es complementaria de otros enfoques, con cuyas hipótesis y conclusiones puede controlarse mutuamente.

Uno de ellos apunta directamente a una reconceptualización del tema del Estado y la sociedad. Aún cuando recoge los resultados de investigaciones más empíricamente orientadas, su objeto propio es una teorización a un nivel ya inicialmente alto de abstracción⁶.

Un segundo enfoque gira alrededor de las vinculaciones entre clase(s) y Estado; su objeto propio es una relación estructural clase-Estado que abarca numerosos modos de vinculación - incluso políticas estatales- entre una y otro⁷. Un tercer enfoque, el que aquí discutimos, es más empírico e inductivo que el primero y “corta” a través de más actores sociales que el segundo, sobre la base del estudio de una o pocas cuestiones y sus respectivas políticas. El estudio de políticas estatales -desde la perspectiva que proponemos- ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, even-

tualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas⁸. A la visión más directamente analítica del primer enfoque y más estructural del segundo, corresponde en este tercero una más detallada y dinámica de cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas “cuestiones”. Conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de “actores” (incluyendo el Estado), pueden ser vistos aquí con un detalle que, por lo menos debería ser útil para que no arrasemos *a priori* con sutilezas y complejidades que será necesario respetar en el replanteo teórico del tema del Estado y la sociedad. Por supuesto, estas ventajas tienen una importante contrapartida: esta tercera estrategia implica el estudio de casos y son bien conocidas las dificultades para generalizar desde éstos hacia el sistema de relaciones del que han sido escogidos. El problema tiene alivio (aunque no solución) en la distancia que media entre los casos escogidos y estudiados con un empirismo ramplón y aquellos en los que un foco teórico ha gobernado su selección y la de las dimensiones que en ellos se estudiarán⁹.

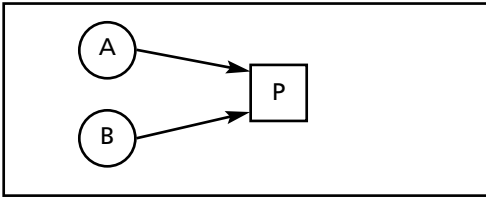
Pero interesa sobre todo advertir que aunque ninguno de estos enfoques¹⁰ es “óptimo”, pueden ser complementarios. Cada uno tiene obvias limitaciones, cada uno es una forma diferente de cortar analíticamente el mismo tema general y cada uno debe contribuir a la temática que hemos tratado de esbozar en las páginas anteriores. Por lo pronto, la estrategia de estudio más puntual implicada por el estudio de cuestiones y políticas debería quedar abierta a intersecciones con los otros enfoques, donde las hipótesis y proposiciones generadas en ellas puedan ser confrontadas desde los restantes¹¹.

II. Premisas y enfoques en el estudio de políticas estatales

Como ha ocurrido en otras subdisciplinas que adquieren rápida difusión, diversos trabajos se han dedicado a describir, catalogar y criticar las diferentes perspectivas desde las que se han encarado los estudios de políticas públicas o estatales¹². Ello facilita nuestra tarea, ya que nos exime de la revisión crítica de una vasta literatura y nos proporciona un diagnóstico bastante exhaustivo de las premisas, sesgos e insuficiencias de los enfoques más corrientes. Sin embargo, a riesgo de incurrir en simplificaciones excesivas, creemos necesario examinar ciertas orientaciones generales de esta literatura para poner de manifiesto algunos de los supuestos y limitaciones de los modelos en ella implícitos y plantear lo que estimamos el nivel mínimo de complejidad requerido para estudiar las políticas estatales.

Buena parte de las publicaciones existentes sobre el tema considera a las *policies* como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Esto puede ser válido cuando el objetivo de la investigación es relativamente simple, tal como ocurre cuando se desea establecer qué factores inmediatos originaron una decisión o cuáles fueron sus efectos más directos y notorios. Desgraciadamente, no podemos pensar en ningún caso con mediano interés teórico que se acomode a estos requisitos.

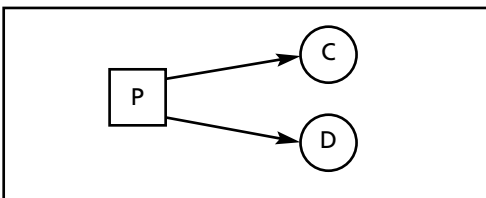
El tipo de estudio más tradicional es aquél que intenta explicar por qué se adoptó una política. El modelo implícito es el que muestra elementalmente la Figura 1.

FIGURA 1

Fácilmente pueden advertirse las razones de la popularidad de este enfoque. En primer término, visualiza al Estado como un escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas o *inputs* de “grupos” sociales; la esfera de lo propiamente político depende de un dinamismo que le es impuesto “desde afuera”. En segundo lugar, es obvio que puede ser tratable con técnicas estadísticas relativamente sencillas: un conjunto de variables independientes, que pueden estar articuladas en formas más complejas que la sugerida en la figura, “desemboca” en una variable dependiente, la decisión adoptada. Esta puede ser un evento discreto (decisión de intervenir en Corea, una sentencia judicial) o un resultado cuantificable (asignaciones presupuestarias).

A pesar de que estos estudios han generado interesante información para el análisis de los procesos decisorios, su poder explicativo suele ser más aparente que real, ya que las causas más mediatas y difusas de la decisión o resultado examinados se prestan mucho menos al tratamiento riguroso que constituye uno de los atractivos de este enfoque. Por otra parte, estos estudios omiten toda referencia al proceso desencadenado por la decisión analizada en términos de su eficacia y posibles impactos.

Esta última preocupación ha originado un enfoque diametralmente opuesto al anterior, que invierte el esquema proponiendo investigar cuáles han sido los impactos de una determinada política estatal. La Figura 2 ilustra, también elementalmente, las relaciones causales implicadas.

FIGURA 2

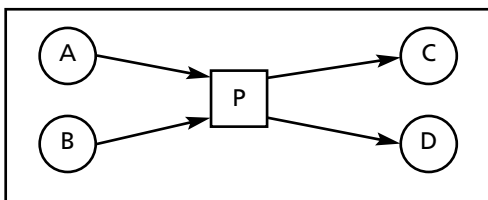
Como se observa, este enfoque establece una importante distinción entre la política misma y sus efectos, es decir, las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. La finalidad del enfoque es eminentemente diagnóstica. La gran difusión que ha adquirido en los últimos años se explica por la creciente demanda de una clientela -sobre todo estatal- que quisiera conocer mejor los efectos de ciertas políticas. Sin duda, el actual interés existente en los EEUU, por la conceptualización y medición de “impactos” de políticas estatales se debe en buena parte a dicha demanda, pero esto ha repercutido negativamente debido

a la estrechez que suele imponer a la definición del tema. En efecto, el enfoque ilustrado en la Figura 2 contiene algunos supuestos que conviene explicitar: i) No intenta conocer cómo se originó la política; esto es difícilmente aceptable cuando la preocupación que lleva a estudiar el problema es menos teórica que la típica “evaluación” patrocinada por un organismo estatal. Además, conocer este aspecto puede ser necesario, por ejemplo, para explicar inconvenientes o distorsiones sufridos por la política en la etapa de implementación. ii) El sistema causal que genera los impactos observados tiende a considerarse cerrado a toda otra influencia significativa fuera de la política estatal. Esta premisa suele ser poco verosímil; en la medida en que es incorrecta, el modelo está erróneamente especificado y no existe forma razonable de atribuir los cambios observados a impactos de la política estatal. iii) Los estudios de este tipo suelen contener una estrecha definición de los impactos aún cuando, debe admitirse, esto no sea intrínseco a la lógica del enfoque. Ciertamente, es difícil identificar impactos “secundarios” (repercusiones indirectamente atribuibles a la política estatal, originadas en los impactos más directos de la misma) e impactos “inesperados” (efectos, no previstos y muchas veces no deseados de las políticas analizadas).

Pero más allá de las dificultades conceptuales y operacionales propias del enfoque, estos inconvenientes derivan muchas veces de la particular relación establecida entre el científico social y el organismo contratante. A menudo este último está poco interesado en que se demuestre su ineficacia, o se detecten impactos negativos o se exploren impactos inesperados o secundarios que repercuten fuera de su contexto operativo, lo cual puede llevar a que el ámbito relevante del problema se defina de acuerdo con los términos fijados por el organismo contratante ¹³. En conjunto, estas limitaciones influyen para que el estudio de políticas e impactos dentro del marco relativamente simple ¹⁴ del estudio diagnóstico típico, no sea adecuado para extraer del tema el contenido teórico que nos interesa. ¹⁵

Un grado de complejidad relativamente mayor resultaría de superponer las Figuras 1 y 2, tal como lo ilustra la Figura 3.

FIGURA 3



Sabemos sin embargo que esta representación es insuficiente, al menos en dos aspectos fundamentales: i) P aparece externamente determinada por A y B, lo cual excluye toda posibilidad de iniciativa relativamente autónoma por parte del Estado mismo; ii) Los impactos C y D no suelen ser causados sólo por P; también pueden operar para producirlos otros factores además de P. Conviene también tener presente la frecuente ocurrencia de impactos directos pero inesperados, así como de impactos secundarios generados tanto por aquellos como por C y D. Estas “complicaciones” podrían todavía ser representadas gráficamente, pero la figura resultante perdería valor heurístico sin llegar a reunir aún el grado de complejidad necesario como para traducir lo que nos parece el nivel de conceptualización mínimo requerido por nuestro tema.

De todos modos, es preciso señalar que la Figura 3, nos sugiere más explícitamente que las anteriores, que el estudio de políticas estatales y sus impactos contiene una dimensión temporal que le es intrínseca. En este sentido, nuestro tema comienza a vislumbrarse como el estudio de secuencias de eventos, algunos de los cuales -como veremos- son políticas estatales, otros son “políticas” adoptadas por “actores” no estatales y otros, aún, son cambios detectables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten unas y otras.

III. Esbozo para el estudio de políticas estatales en América Latina

Hemos afirmado al comienzo que nuestro interés en el estudio de políticas estatales deriva de su potencial contribución al tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil. Señalamos, en tal sentido, algunas de las tendencias observables en América Latina sugiriendo que el instrumental teórico y metodológico disponible es aún insuficiente para captar la dinámica e interpretar el sentido de aquellas transformaciones y relaciones. Sugerimos, por último, que el estudio de políticas estatales y sus impactos podría constituir una promisorio vía de acceso al tema, convergente con otras formas de abordaje, en la medida en que se revisen y reformulen los enfoques predominantes en tales estudios. En la sección anterior esquematizamos estos enfoques, señalando sus principales limitaciones y destacando la necesidad de introducir el grado de complejidad requerido para que el estudio de políticas estatales sirva como vía de acceso al tema de las transformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. En lo que resta del presente trabajo, nos proponemos avanzar en esa tarea desarrollando un “protomodelo verbal” que servirá para ir señalando las dimensiones y características que nos parecen más relevantes para el estudio de políticas estatales.

Una analogía musical que tomamos de Milic Capek (1961) puede quizás servir como punto de partida para transmitir la naturaleza de nuestro enfoque, y, sobre todo, el lugar que le asignamos a las políticas estatales dentro del tema más general de las vinculaciones Estado-sociedad. La frase musical es un todo sucesivo y diferenciado, aunque no aditivo; la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes¹⁶. Podríamos agregar por otra parte, que cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que ésta integra. Analógicamente, las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas. Forzando la analogía, nuestra “obra” es un proceso social relevante definido por un tema o cuestión. Nuestros “ejecutantes” son actores sociales -estatales y “civiles”- cuyas políticas van delineando el ritmo y las alternativas de ese proceso social. Creemos posible entonces localizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede

constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones.

Hecha esta sintética presentación, pasamos a definir y desarrollar algunos de los términos y conceptos introducidos.

1. La “cuestión”

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son “problematizadas”, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”.

Toda cuestión atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”¹⁷. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos, (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Para la perspectiva adoptada en este trabajo interesan, sin embargo, aquéllas cuestiones respecto de las cuales el Estado también toma posición¹⁸.

2. El surgimiento histórico de una cuestión

Negar la problematización de un asunto (argumentando que es un “falso problema”), afirmar que nada puede hacerse (la “inevitabilidad” de la pobreza), relegarlo a un “benevolente olvido” o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión. Una consciente política de “bloqueo” por parte de sectores dominantes y del Estado se expresa generalmente en alguna de estas formas. Sin embargo, aunque la situación puede ser de hecho bastante más complicada¹⁹, son evidentes -y han sido ampliamente discutidos en las polémicas originadas en los “estudios de comunidad” estadounidenses- los inconvenientes que plantea el estudio de una no-cuestión que ha sido permanentemente bloqueada. Este es un tema sobre el que tiene mucho más que enseñarnos el enfoque estructural “clase-Estado” que mencionamos en la primera sección de este trabajo. No obstante, desde el punto de vista del estudio de casos de políticas estatales, el tema sirve para alertarnos acerca de un aspecto de gran importancia: en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión. Nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este “período de iniciación” puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el

poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política.

Resumiendo,

¿Quién y cómo problematiza un asunto?

¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?

¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?

¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

Son “preguntas” que -igual que las que se plantearán más abajo- delimitan dimensiones que nos parece habría que tener muy en cuenta²⁰. En esta etapa de surgimiento de una cuestión aparecen temas que en un plano más general fueron señalados en las primeras páginas de este trabajo: la capacidad de iniciación autónoma por el Estado (es decir, sin necesidad de reflejar “demandas” o *inputs* de la sociedad civil), las variadas posibilidades de diferentes sectores sociales para iniciar cuestiones, los recursos y alianzas que pueden movilizar, la estructura de “arenas” que resulta conformada según quienes fueren los iniciadores o las cuestiones suscitadas²¹. En otras palabras, analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil.

3. La toma de posición por parte del Estado

En este trabajo nos ocupamos de cuestiones en las que el Estado, las haya o no iniciado, toma posición. Vale decir, explicita una intención de “resolverla”²², que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario y las precisiones que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas.

Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término “política estatal” (o “pública”)²³, en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

De lo anterior se desprenden algunas consecuencias. En primer lugar, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas

y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas *en un momento histórico y en un contexto determinados* permiten inferir la posición -agregaríamos, *predominante*- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. Dejamos de lado por el momento los problemas involucrados en la operacionalización de esta definición, pero sin duda esta tarea resulta ineludible cuando nos planteamos el problema de los “impactos” de una política estatal: ¿IMPACTOS DE QUÉ? En otras palabras, no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál(es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados.

En segundo lugar, y en relación con el término “predominante” empleado en el párrafo anterior, es preciso señalar que si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Cierta literatura “técnica” (especialmente en el campo de la planificación) atribuye este resultado a “distorsiones” de los objetivos en el proceso de implementación producidas por ambigüedades y conflictos en su formulación primaria. Es decir, se admite la preeminencia de un objetivo originario en el más alto nivel estatal, el cual debido a una formulación ambigua o inconsistente *en ese nivel*, sufre interpretaciones caprichosas que van desnaturalizando su esencia a medida que nos alejamos del nivel de “formulación de políticas” y nos acercamos al de materialización de las actividades y procedimientos para implementarlas. Creemos, en cambio, que el “conflicto de políticas” puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a *la* toma de posición *del* Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios²⁴. Lo que queremos destacar, en definitiva, es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión.

En tercer término, el Estado -diferenciado, complejo, contradictorio- aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado -a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado²⁵.

4. Las políticas o tomas de posición de otros actores sociales

Las cuestiones involucran a actores²⁶ que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. Sin embargo, no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera “natural”, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido. Es por ello que a menudo son otros actores (v.g. una unidad estatal, un partido político), no “directamente” afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo.

Un caso típico es el de la reforma agraria, frente a la cual el Estado ha adoptado muchas veces políticas tendientes a movilizar al campesinado en apoyo de un programa de transformación de la propiedad agraria y de las formas de explotación rural, mediante expropiación gradual, compra y redistribución de tierras o distribución directa de tierras fiscales. Antes de la fijación de esta política, el campesinado pudo o no haber estado movilizado, pero aún cuando sea la acción estatal la que logre movilizarlo, el modo de intervención elegido tenderá a prevenir, por ejemplo, el desarrollo de un proceso social alrededor de la cuestión agraria quizás inmanejable de no mediar tal política preventiva. En este caso, el campesinado habrá tomado posición, fijado su política, dentro de los márgenes impuestos por la política de cooptación preventiva del Estado. Este, a su vez, habrá logrado encauzar la demanda campesina obteniendo apoyo político de parte del campesinado e incluso de los sectores más progresistas de la burguesía²⁷.

De lo anterior se desprende que otros actores -además del Estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente -incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Esto sugiere la posibilidad de estudiar procesos sociales analizando las prácticas de diferentes actores aglutinadas en torno a cuestiones que definen la naturaleza, intensidad y límites de un área de acción (y habitualmente, de conflicto) social. Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión. El conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que, como veremos, hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una.

5. Las políticas estatales como “nudos” del proceso social

Si entendemos a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. Aún en el caso en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma -tanto en

términos de implementación de la decisión originaria como de posibles cambios implícitos o explícitos de su contenido- no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores. Es de presumir, además, que aún en este supuesto la política estatal también estará desde un comienzo influida por un cálculo de la reacción probable de actores a los que se percibe como poderosos²⁸. Más genéricamente, el proceso social tejido alrededor de una cuestión no es excepción a lo que ocurre en toda situación interactiva: la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones. En este sentido las tomas de posición del Estado no son sustancialmente diferentes de las de otros actores. Pero en un plano menos formal tiene sentido centrarnos alrededor de aquéllas porque i) cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una *ultima ratio* fundada en el control de superiores medios de coacción física, y ii) porque en general repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas. Por supuesto que tanto una como otra razón son también variables a investigar a través de diferentes Estados, tipos de cuestiones y actores movilizados alrededor de ellas. Sea como fuere, las tomas de posición del Estado suelen ser particularmente importantes no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias sino también porque así suelen considerarlo otros actores sociales. Esas tomas de posición son importantes factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o “nudos” particularmente importantes en una secuencia de interacciones. Esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: “hacia atrás”, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo y “hacia adelante”, en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo “nudo”. Afirmar que las políticas estatales deben ser entendidas en el marco de otras políticas estatales y de “políticas privadas” es, por supuesto, transponer a un nivel más puntual el tema general del Estado y la sociedad²⁹. Afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son “nudos” es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso.

6. Las definiciones sociales de la cuestión

“De qué se trata” la cuestión es parte de la cuestión misma. Difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión. ¿En qué consiste, por ejemplo, la cuestión de la distribución del ingreso en América Latina? Cuáles son los “verdaderos” términos del problema, cómo se conecta con otros problemas y cuestiones, qué es una resolución “satisfactoria” del mismo, incluso si es o no un problema, son temas fundamentales en las tomas de posición, en los conflictos y en las coaliciones entre el Estado y los actores sociales. Seguimos en un proceso interactivo en el que, además de la posición de cada actor, importa la percepción de cada uno acerca de la manera en que los restantes (y sobre todo el Estado) han definido la cuestión. Convergen sobre este punto numerosos aspectos desarrollados en la literatura relacionada con el tema. Los “estilos” que ha estudiado Albert Hirschman o los “filtros ideológicos” a los que se refiere Philippe Schmitter son obviamente importantes aquí. A ello agregaríamos los problemas resultantes del “ruido” en las comunicaciones entre actores sociales y de éstos recíprocamente con el Estado, de

las diferentes “teorías causales” que suelen estar implicadas en diferentes definiciones de la cuestión -diversas concepciones sobre cómo puede ser resuelta y con qué consecuencias para otros problemas o cuestiones-, del grado de rigidez o cristalización de las preferencias de los actores y de otras características más específicas tales como si es definida o no como “suma cero”, si los beneficios resultantes de tal o cual modo de resolución son divisibles o no y si existen o no antecedentes que pueden ser reconocidos como “similares” a la cuestión en juego.

7. Las políticas estatales como generadoras de un doble proceso ³⁰

Ya sea que el Estado inicie o no una cuestión, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma; hemos aludido en el punto 4 a esta parte del proceso social. Pero las políticas estatales también generan procesos internos al Estado mismo. Para Reconocerlos debemos abandonar la terminología excesivamente genérica que hemos usado hasta ahora respecto del Estado y empezar a referirnos a “unidades” y procesos “burocráticos” internos al Estado³¹. Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones “horizontales” -tomas y reajustes de posición de otras unidades- y “verticales”. Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suelen producir “cristalizaciones institucionales”: creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero. El proceso burocrático implicado por estas repercusiones horizontales y verticales es analíticamente distinto del proceso social antes referido pero se entrecruza completamente con él. Lo que ocurre al interior del Estado es en parte ejecución (“implementación”) de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión. Cada uno de estos aspectos es un punto de acceso para actores sociales movilizados alrededor de la cuestión y señala, por lo tanto, otras tantas áreas de posible interpenetración entre el Estado y la sociedad. Estas áreas se agregan a la de la instancia más formal (pero no necesariamente más efectiva para indicarnos cuál será realmente el contenido de la toma de posición del Estado) en la que se anuncia una política y se lanza el proceso burocrático de que nos estamos ocupando.

8. Los cambiantes actores del proceso social tejido alrededor de una cuestión

La pública toma de posición del Estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. Pero no todas las respuestas relevantes para el tratamiento y resolución de la cuestión ocurren simultáneamente. Algunos actores se movilizan alrededor de ella más tardíamente, otros pueden “retirarse” y otros, por fin, pueden ser exclu-

dos. Esto se relaciona también con la cambiante naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución de una cuestión. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores, lo cual plantea el problema de especificar cuidadosamente los criterios empleados para definirlos. No es igual la “burguesía nacional” argentina representada por la Confederación General Económica, antes y después que ésta incorporara a la Unión Industrial Argentina. Ni es igual el Partido Justicialista con y sin Perón.

Simétricamente, las cristalizaciones institucionales a nivel estatal no sólo expresan una creciente diferenciación interna del Estado al compás del surgimiento de cuestiones, sino también la cambiante naturaleza de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas. En síntesis, la dimensión temporal intrínseca a nuestro tema también se manifiesta en que la propia composición y naturaleza del conjunto de actores suele variar a lo largo del tiempo.

9. Recapitulación

Conviene que nos detengamos aquí luego de haber abierto diversos temas. Posiblemente lo más importante, al menos como primera aproximación al problema de cómo estudiar nuestro tema, sea la necesidad de considerar las políticas estatales en el marco de cuestiones. Esas cuestiones tienen una historia, que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución. Esa historia de la cuestión es parte de nuestro tema, porque es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas. Además, esa historia es la de un proceso social al que concurren diversas políticas -las de actores privados y los nudos implicados por las acciones del Estado- y procesos burocráticos cruciales para la determinación real del contenido de la posición del Estado ante la cuestión. Esto resume la visión de un complejo proceso, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede -y suele- ir cambiando con el curso del tiempo. Esas interacciones no sólo son “objetivas”, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores.

Lo recién dicho formula nuestro “protomodelo” que, nos gustaría pensar, contiene potencialmente el tipo de modelo dinámico de procesos que nos parece obviamente requerido por las características de nuestro tema. Es claro que entraña un grado de complejidad (al que deberemos todavía agregar otros aspectos) que no sabríamos tratar con un modelo riguroso y plenamente cuantificable, pero puede servir para alertarnos sobre ciertos aspectos o dimensiones centrales para el estudio de políticas estatales, alrededor de los cuales parecería particularmente promisorio centrar esfuerzos de investigación. No sabremos “todo” pero podremos haber empezado a saber “algo” sobre aspectos que, si nuestra visión general del problema no es demasiado errónea, serán buenos puntos de partida para futuras y más ambiciosas incursiones. Esas dimensiones no son suficientemente conocidas, ni en sí mismas ni en sus interrelaciones como para referirnos a ellas en términos de hipótesis. Podemos, en cambio, plantearlas en términos de una batería de preguntas cuya elucidación en relación con diferentes cuestiones y contextos puede contribuir a precisar teóricamente esas dimensiones³².

- ¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado?
- ¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento?
- ¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del Estado respecto de las de otros actores sociales? (redefiniciones y toma de posición respecto de la cuestión según los casos)
- ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión?, ¿Qué recursos ponen en juego para ello?,
- ¿Qué nos enseña ésto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al Estado y de los estilos / preferencias trasuntados en sus políticas?
- ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado?, ¿Cuál es la diferenciación interna al Estado en términos de unidades que de alguna manera se ocupan de la cuestión?, ¿Qué cristalizaciones institucionales se producen?, ¿Qué consecuencias tiene ésto respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado?
- ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?, ¿Qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores “privados”?
- ¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública?,³³ ¿Existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?,³⁴ ¿Cómo varía esto respecto de quién inició y quién mantiene vigente a la cuestión?
- ¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión?, ¿Qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención?
- ¿Qué cambios sociales e internos al Estado mismo son atribuibles a estos procesos?

Presuponemos que una importante consecuencia de los procesos que estas preguntas intentan delimitar será la redefinición de la cuestión por parte del propio Estado. Por supuesto, esto puede ocurrir por numerosas razones: una toma de posición inicialmente vaga se especifica (o a la inversa), cambio de definiciones específicas, definiciones conflictivas entre diversas unidades estatales que concurren al tratamiento de la cuestión con diferentes especializaciones, rutinas burocráticas y vinculaciones con actores sociales. Esos cambios son cambios en el contenido real de la política estatal, en el contenido -más o menos ambiguo y más o menos conflictivo dentro del Estado mismo-, de su toma de posición frente a la cuestión. Estos cambios son nuevos “nudos”, algunos de los cuales serán rápidamente evidentes para actores y observadores. Otros, en cambio, sólo serán reconocibles como el resultado de redefiniciones menos espectaculares acumuladas, por ejemplo en etapas destinadas “sólo” a implementación o en las rutinas e intereses especializados que suelen generar las cristalizaciones institucionales. Qué actores, cuánto demoran en reconocer esos cambios y qué consecuencias tiene esto para la rigidez o flexibilidad de sus políticas, es por supuesto, otro de los temas que debe interesarnos. A partir de cada nudo se extiende un nuevo tramo de la historia de la cuestión y de las políticas a ella referidas, sobre la que deberíamos volver con nuestra batería de preguntas.

Aquí, sin embargo, correspondería agregar algo que es consecuencia de la historicidad de nuestro tema:

¿Qué se ha aprendido por parte de las unidades del Estado y de los actores sociales de la historia pasada de la cuestión, qué “lecciones” se han sedimentado de esa historia y cómo influyen ellas sobre las definiciones de la cuestión y sobre la estrategia de los actores?³⁵

Estamos tratando de trazar los primeros contornos de un mapa. Insistimos que con él no tenemos un “modelo” ni un sistema de hipótesis a verificar. Se trata por ahora de empezar a aprender acerca de aspectos y relaciones que hoy vislumbramos como importantes para el estudio de las políticas estatales en sí mismas y para conectarlas con las inquietudes teóricas más generales enunciadas en la primera sección de este trabajo.

IV. Los contextos de las políticas estatales

Hemos argumentado que una política estatal no debería ser estudiada prescindiendo de la(s) cuestión(es) que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales “privados”. Hemos resumido estos aspectos en el concepto de proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Este proceso social es un primer e indispensable NIVEL DE CONTEXTO para el estudio de la política estatal que en particular nos interesa. Sin conocerlo adecuadamente no tendríamos posibilidad de comprender ni explicar esa política (incluyendo, por supuesto, sus cambios a lo largo del tiempo). Tampoco habría muchas posibilidades de que nuestros estudios iluminaran los problemas más amplios planteados en la primera sección de este trabajo. En otras palabras, si nos limitáramos a estudiar políticas estatales prescindiendo del proceso social del que son parte, podríamos tener estudios mucho más “manejables” y formalizables pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico³⁶. En el uso que proponemos, un “contexto” consiste de aquél conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquél objeto y sus efectos sobre otras variables.³⁷ En este sentido, las “preguntas” que hemos formulado apuntan a definir un “tema de investigación”: el área empírica y analítica que delimita lo que estudiamos y en función de lo cual recogemos y procesamos información. Con esto sugerimos un área en la que vale la pena tratar de aproximarse al ideal de obtener información detallada y de manejarla con un marco de análisis propiamente dinámico: las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización / desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución, constituyen a nuestro entender el tema propio de estudio de políticas estatales.

Pero este primer contexto es insuficiente. Tenemos que insertarlo a su vez en otros aunque, afortunadamente, aquí no necesitamos saber tanto y podemos manejarlos con marcos más estáticos. Tal vez aquí la mejor analogía sea la de alguien que quiere saber lo más exactamente posible cuánto tiempo ha transcurrido en un corto lapso. Su centro de atención será el segundero, que marca el ritmo incesante y perceptible del tiempo “presente”. Deberá sin

embargo determinar la posición del minuterero y de la hora, siguiendo de cuando en cuando al primero y dando por prácticamente fijada la segunda; su problema se cuenta en segundos, pero para saber lo que desea necesita información, más gruesa y estática, acerca de los otros parámetros. Nos ocuparemos brevemente de los “minutos” y de la “hora” de nuestra analogía.

1. Un segundo nivel de contexto: la agenda de cuestiones.

¿Qué problemas “merecen” ser cuestiones? ¿Quiénes y cómo deciden cuál es en cada momento el conjunto de cuestiones (la “agenda” o el “espacio problemático” de una sociedad) socialmente vigentes? Vista cada cuestión aisladamente, el problema político se plantea en torno a si ESA cuestión merece serlo, cómo debe ser definida y con qué recursos se respaldan las posiciones tomadas por los actores. Visto en conjunto, el problema es el conflicto y las coaliciones que se generan alrededor de las cuestiones que deben integrar la agenda. Esto es consecuencia, en parte, de limitaciones individuales y colectivas para prestar atención a todas las cuestiones “susceptibles” y en parte, de diferentes intereses, concepciones y recursos de actores dispuestos a imponer, social y políticamente, agendas sólo parcialmente superpuestas. En este plano más agregado ya no sólo se trata del proceso que ocurre alrededor de cómo debe ser resuelta UNA cuestión, sino también del que determina qué cuestiones se intentará resolver. ¿Ante qué problemas puede y debe el Estado intervenir y, por lo tanto, reconocerlos o crearlos como cuestión?, ¿Qué compleja función compone, a partir de las agendas de cada actor, aquélla que está efectivamente vigente? Dependiendo de su poder relativo, cada actor se encontrará ante más o menos cuestiones que le han sido impuestas por otros y ante las que no puede dejar de tomar posición (aunque sólo fuere para tratar de resolverla mediante su supresión).

Es obvio que a este nivel operan fuertes limitaciones en la función de decisión de cada actor: incapacidad de procesar toda la información relevante respecto del conjunto de la agenda, desconocimiento de muchas de las conexiones causales entre unas y otras cuestiones, imposibilidad de predecir el comportamiento de otros actores respecto de cada una de las cuestiones. Pero aún en este mundo de “racionalidad acotada”³⁸ es razonable suponer que la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (que incluyen no haber tomado posición) respecto de otras cuestiones. Con quién está aliado y con quién en conflicto en la cuestión A puede ser determinante de su comportamiento respecto de la cuestión B; qué recursos tiene “invertidos” en A puede ayudarnos a explicar por qué no se moviliza respecto de B, aunque ésta también sea “objetivamente” importante para el actor; qué premisas y qué “lecciones” deriva de su acción respecto de A acerca de las características de otros actores, puede ser fundamental para las percepciones y cálculos que subyacen a su política respecto de B; cuántas cuestiones puede un actor “atender” simultáneamente o, en otras palabras, qué movilidad tienen sus recursos, puede enseñarnos mucho acerca de su poder relativo.

Estos intrincados temas, de los que sólo hemos enunciado los que nos parecen principales, no deberían ser objeto de investigación en los estudios de políticas estatales que estamos discutiendo, al menos no en el sentido de formar parte del universo sobre el que recogeremos datos. Pero mucho ayudará a nuestra comprensión del caso que estudiamos, conocer aproximadamente la composición de la agenda y la configuración de conflictos y coaliciones en que los actores

de “nuestra” cuestión se hallan involucrados. Precizando un poco más el conocimiento de este segundo nivel de contexto suele ser necesario para explicar las políticas estatales que estudiemos específicamente. Lo dicho arriba acerca de la compleja función de decisión que, para cada actor y para cada cuestión, implica la agenda como conjunto de cuestiones, vale obviamente para el Estado. Cuál es el entramado de apoyos y oposiciones, cuál es la configuración de cuestiones en las que se ha interpenetrado con sectores dominantes, pueden ser importantes factores explicativos de las políticas que adopte respecto de cada cuestión en particular³⁹.

2. La estructura social como contexto de la agenda

¿En qué sentido podemos proponernos, por ejemplo, el estudio de “la cuestión de la propiedad agraria” y de las políticas estatales a ella referidas en Perú y en Argentina?, ¿Por qué hay tan notorias diferencias en los ciclos de atención que concita en uno y otro caso?, ¿En qué sentido podemos realmente decir que en ambos casos es una cuestión?, ¿Cuál es la lista y el poder relativo de los actores potencial y realmente movilizados alrededor de ella en uno y otro caso? En términos más generales, quiénes son los actores potenciales respecto de una cuestión, qué recursos pueden movilizar, cuál es su significado (visibilidad, importancia, reconocimiento como tal) para esos actores, cuáles son los patrones más probables de su emergencia, tratamiento y resolución, son también función de factores ubicados al nivel más agregado de la estructura social⁴⁰. Aquí podremos en general manejarnos con un conocimiento razonablemente informado de esas características y considerarlas como básicamente “congeladas” para los propósitos de nuestra investigación de políticas estatales⁴¹. Pero no podemos prescindir de una gruesa especificación de este contexto sin correr el riesgo de comparar y formular proposiciones sobre “nombres” en lugar de conceptos que designen con suficiente especificidad el tema de estudio⁴².

Quedan señalados los diferentes niveles que nos parece deben ser tenidos en cuenta en estudios de políticas estatales. Nuestro ejemplo de los segundos, minutos y horas apuntaba en realidad a sucesivas capas con que debe ser organizado nuestro tema: i) las políticas estatales mismas; ii) la cuestión a la que aquéllas se refieren, entendida como generando un proceso social que contiene las políticas estatales y las políticas privadas referidas a la cuestión; estas dos primeras capas constituyen lo que hemos llamado el tema propio de nuestras investigaciones y el ámbito empírico en el que, en general, nos corresponderá recoger información; iii) la agenda de cuestiones y iv) la estructura social, como el más estático y agregado contexto global de nuestro tema. Comúnmente estos dos niveles finales no serán objeto de nuestra investigación; deberían ser suficientes las fuentes secundarias disponibles.

V. Impactos de políticas estatales

Estamos ya lejos de los esquemas que discutimos brevemente en la segunda sección de este trabajo. Si volvemos por un momento a la Figura 2 advertiremos que de aceptar las premisas por ella implicadas resultaría conceptualmente fácil⁴³ pensar en términos de impactos de políticas estatales. Ellos, serían los cambios operados en las “variables dependientes” por efecto de nuestra “variable independiente”, la política estatal. Pero nuestra argumentación ha sido un esfuerzo por demostrar la inadecuación de este tipo de esquema y por hallar maneras teórica-

mente disciplinadas de llegar a un mayor nivel de complejidad sin perdernos en la necesidad de “saberlo todo” para poder decir algo sobre nuestro tema. Si las políticas estatales son parte de un proceso social tejido alrededor de cuestiones, y si a él concurren políticas de actores privados que pueden tener gran peso sobre el curso seguido por los eventos estudiados, el tema de los impactos se complica enormemente. Dado X cambio en cierta característica Z, ¿qué proporción de ese cambio podemos atribuirlo causalmente a políticas estatales, a políticas privadas y a otros factores ajenos a unas y a otras?⁴⁴

Este interrogante ha sido formulado repetidamente en la literatura sobre el tema⁴⁵, señalándose dificultades tanto del lado de la identificación y caracterización de los impactos como del de la atribución de los mismos a una determinada relación causal. “¿Qué impacto?”, “¿Impacto de qué?” Son preguntas a las que los estudios sobre políticas no siempre brindan respuestas satisfactorias. En el primer caso, a los arduos problemas de identificación y delimitación empírica de impactos se suman las correlativas dificultades de categorización analítica, evidenciadas por la casi total ausencia de tipologías sobre políticas estatales y sus impactos⁴⁶. También deben computarse los problemas de medición derivados en buena medida del nivel de agregación de los datos, de su relativa confiabilidad, de la casi imposibilidad de manejar estadísticamente flujos no monetarios y de las diferencias no cuantificables de los impactos identificados (Dos Santos, 1974). Por último, aún cuando los inconvenientes recién mencionados sean resueltos, todavía queda en pie el problema de decidir qué criterios se emplearán para la definición de los impactos. ¿Corresponde emplear el punto de vista de quien adoptó la política, el de la población afectada, el del analista?

En cuanto a la atribución de los impactos, el problema fundamental radica en la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos. Se ha logrado algún éxito, por ejemplo, en evaluar los impactos de una estructura tributaria total sobre la distribución del ingreso, pero ha sido mucho más difícil aislar las relaciones de causalidad con impuestos o elementos específicos del sistema tributario⁴⁷. Frecuentemente se tropieza aquí con un problema análogo al de multicolinealidad: podemos conocer el impacto total de un conjunto de variables, pero no tenemos medio de desentrañar qué proporción de ese cambio es atribuible a cada una de ellas. Para superar algunas de estas dificultades, se ha sugerido la conveniencia de distinguir entre impactos, productos (*outputs*) y consecuencias (*outcomes*) de una política⁴⁸. Estas y otras propuestas, sin embargo, no han resuelto el problema de cómo diferenciar los impactos de una política de los imputables a otros factores causales operantes, ni parecen ser, tampoco, una vía que nos conduzca a la clarificación de las cuestiones teóricas más generales que hemos planteado en la sección I de este trabajo. Esto nos induce a agregarnos al coro de agnósticos que señala la escasa utilidad de centrar tanto los esfuerzos en la medición cuantificada y puntual de impactos de políticas.

Una posible alternativa -que tampoco compartimos- consistiría en presuponer que la toma de posición del Estado es tan determinante, objetivamente y en la percepción de otros actores, que las tomas de posición que estos adoptan son enteramente “respuestas” a la política estatal. En este sentido se podría pensar en términos análogos al de una variable independiente (la política estatal) y variables intervinientes (políticas privadas que responden a aquélla) que provocan efectos (impactos) susceptibles de ser atribuidos totalmente, “en última instancia”, a la variable que generó el comportamiento global del sistema analizado. Desgraciadamente,

podemos pensar en pocos casos en los que esta premisa parezca razonable; en la mayoría de ellos los actores privados tienen un grado de autonomía respecto del Estado que hace imposible considerarlos meras “variables intervinientes”⁴⁹.

De todas formas, no creemos que estas dificultades justifiquen desentenderse de algo tan obviamente importante como la pregunta que en realidad se plantea en todo esto, es decir, cuáles son las principales consecuencias sociales de acciones desarrolladas mediante la invocación del Estado, contando con el respaldo último de su capacidad de coerción. Desde esta perspectiva no es tan crucial la mencionada medición cuantitativa y puntual del efecto específico de cierta política. Hemos dedicado una sección del presente trabajo a señalar algunas modalidades y direcciones que parecen seguir las recientes transformaciones operadas en el Estado y la sociedad civil en América Latina. En cierto sentido, estas pueden ser interpretadas como los impactos globales de una determinada forma de Estado, posición que tiene un cercano parentesco con la alternativa discutida en el párrafo anterior en tanto imputa a ese Estado, o a un sistema de dominación, el conjunto de la variación observada. De hecho, algunos estudios han intentado establecer regularidades entre una determinada “forma” de Estado y ciertas características globales de su “desempeño” en términos de impactos o consecuencias de sus políticas⁵⁰. Creemos sin embargo, que planteado el problema en estos términos existen pocas esperanzas de obtener inferencias válidas, dado el alto nivel de agregación de los datos que habría que manejar. Por eso, si queremos aprender acerca de las características del Estado latinoamericano y de sus modos de intervención y vinculación con la sociedad civil, parece conveniente el empleo de una estrategia de investigación más inductiva y menos global en las categorías y en los datos que maneje.

Al menor nivel de agregación característico del enfoque que propiciamos, es posible advertir ciertos aspectos dinámicos de la problemática del Estado y la sociedad que permiten registrar modificaciones en los parámetros que definen a la sociedad global. Al considerar las políticas estatales como parte de un proceso social, necesariamente histórico, nuestro enfoque no se preocupa tanto por la medición exacta de ciertos impactos en un punto de ese tiempo histórico. Esos y otros impactos integran, como hemos insistido, un proceso más complejo, vinculado a una determinada cuestión, al que concurren actores “privados”, y en el que suelen manifestarse en diferentes momentos distintas tomas de posición del Estado. Cada una de ellas genera una compleja gama de impactos que a su vez realimentan aquél proceso y contribuyen a llevarlo hacia nuevos “nudos” o promontorios en los que tiene lugar la adopción de nuevas políticas estatales. De manera que, aunque no deja de ser útil conocer con la mayor precisión posible los impactos de las políticas surgidas de cada uno de esos nudos decisivos, es utópico pretender conocer con similar precisión la contribución conjunta de esas sucesivas y frecuentemente variantes tomas de posición estatales sobre el conjunto del proceso histórico-social originado en torno a la emergencia, planteamiento y eventual resolución de una cuestión.

Menos posible aún es estimar en qué medida se han modificado los parámetros generales de la sociedad global. Y ésto es lo que en realidad interesa⁵¹. Los entrelazamientos a lo largo del tiempo de políticas estatales y privadas, junto con las modificaciones de los parámetros contextuales, son etapas o procesos de cambio social (en sentido amplio) en los que el Estado, como hemos señalado, aparece “en acción” y desagregado en sus sucesivas tomas de posición.

Además -corresponde subrayar- si bien los impactos de sus políticas no pueden ser rigurosamente cuantificables en cada momento, pueden en cambio contribuir a entender y ponderar los aspectos que más interesan para una teorización sobre ese Estado y, en definitiva, sobre sus políticas e impactos. Nos referimos a sus modalidades de intervención, sus alianzas y conflictos con otros actores, los variables grados de autonomía/subordinación entre esos actores y el Estado, y las consecuencias generales de esas intervenciones para el rumbo futuro de procesos vinculados a la cuestión sobre la que se enfocan empírica y analíticamente estos aspectos y los que con mayor detalle hemos ido enunciando a lo largo de este trabajo. “Impactos de políticas estatales” son en realidad “contribuciones” -imputables al Estado- a complejos patrones de cambio de la sociedad global. Por esto mismo no pueden ser ignorados pero, también por esto mismo, no pueden ser estudiados ni evaluados con criterios mecanicistas que cercenan tanto esa complejidad como el carácter intrínsecamente histórico de aquellos procesos.

VI. Hacia una estrategia abierta de investigación

Dado al escaso grado de formalización de las reflexiones efectuadas, este trabajo difícilmente podría desembocar en un conjunto coherente de proposiciones. Pero vale la pena recapitular y desarrollar un poco más algunos de los principales aspectos discutidos.

- 1) Son muchas las razones por las que uno puede estar interesado en el estudio de las políticas estatales en América Latina contemporánea. Como cualquiera de ellas tiene importantes consecuencias sobre qué y cómo se estudiará, nos ha parecido importante hacer explícitas las nuestras, con pleno conocimiento de que abrimos un tema polémico.
- 2) Del engarce que proponemos para nuestro tema con intereses teóricos más generales se deriva -creemos que obviamente- la inconveniencia de estudiar las políticas estatales y sus impactos como fenómenos discretos aislables de su contexto. Aquí resurge un dilema, que no es intrínseco a nuestro tema pero que es función de nuestra actual insuficiencia de conocimientos: en el corto plazo la pretensión de rigor, formalización y cierre de nuestros sistemas explicativos es antagónica respecto de la relevancia teórica de nuestros estudios. Dicho de otra forma, los intentos en la dirección del primer término del dilema serían prematuros y, aunque admitidamente incierto, el camino hacia ese rigor pasa hoy por estudios abiertos y exploratorios, mucho más preocupados por descubrir que por verificar.
- 3) El “contexto” no es un “objeto-que-está-ahí”. Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible “situar” el tema “específico” estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo. Hemos sugerido desagregar estos referentes en tres niveles, de decreciente especificidad y dinamismo: el de la cuestión, el de la agenda y el de la estructura social.
- 4) Nuestro objeto propio de investigación estaría constituido por la(s) política(s) estatal(es) y la cuestión a la que ella(s) se “refieren”, como parte de un proceso social al que concurren otras políticas, “privadas”. Como tal nuestro tema es histórico o dinámico en sentido propio; implica interacciones a lo largo del tiempo por parte de un variable conjunto de actores.

- 5) En el estado actual de nuestros conocimientos parece posible identificar ciertas dimensiones o aspectos de las políticas estatales, sus contextos e impactos, que hemos ido señalando a lo largo de este trabajo, y que prometen ser útiles en un doble sentido. Uno, para una mejor comprensión y teorización del tema mismo; y otro, no menos importante, para que los resultados de estos estudios puedan iluminarse y controlarse mutuamente con los que, desde otros enfoques y niveles de análisis, se efectúan sobre el Estado latinoamericano y sus vinculaciones con la sociedad civil. Este interés teórico es el punto de partida y de llegada del tipo de estudio de políticas estatales que hemos delineado.

Notas

- * Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4, 1976. Trabajo presentado a la Reunión 1976 de la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, U.S.A., marzo de 1976. Una versión previa fue preparada para la "Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina", realizada en Buenos Aires, agosto 1974, patrocinada por el Social Science Research Council y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), asociado al Instituto Torcuato Di Tella. Deseamos agradecer los valiosos aportes efectuados en esta conferencia así como las fructíferas discusiones mantenidas en el seminario sobre el mismo tema que los coautores dictaron, juntamente con Philippe Schmitter, en el Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, junio-agosto de 1974, que en mucho contribuyeron a la presente versión.
- El presente trabajo forma parte de la serie de documentos del CEDES preparados para el "Grupo de trabajo sobre el Estado" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, Marzo de 1976.
- 1 Tal como fuera sugerido por Adam Przeworski en la Conferencia sobre "Políticas Públicas y sus Impactos en América Latina" referida al comienzo.
 - 2 La literatura sobre desarrollo político ha terminado por recalcar este aspecto y por adquirir un tono marcadamente "hobbesiano"; ver sobre todo Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, y el volumen de Binder, Leonard et al. (1971), *Crises, and Sequences of Political Development*, Princeton University Press.
 - 3 El término "trío" es intencionadamente genérico. Las tendencias que expresa se han manifestado con importantes características diferenciales en cada uno de nuestros países, y deben ser recuperadas en un nivel de análisis más específico que el que debemos manejar aquí.
 - 4 Para una discusión de estos temas nos remitimos a O'Donnell, Guillermo (1975), Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario, Doc. CEDES/g.e.CLACSO, n° 1; y Oszlak, Oscar (1974), Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o Transición?, documento presentado al Seminario sobre "Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas", CLAD, Caracas, Venezuela.
 - 5 Para este concepto véase Schmitter, Philippe C. (1974), Notes Toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America, trabajo presentado a la Conferencia de Buenos Aires citada al comienzo.
 - 6 El ejemplo más representativo nos parece los recientes trabajos de Fernando H. Cardoso sobre el Estado y la sociedad.
 - 7 Aquí cabe mencionar entre otras las importantes investigaciones en curso o de próxima iniciación de José Luis Reyna, Enzo Faletto, Francisco Weffort y Marcelo Cavarozzi.

- 8 Más adelante definiremos los términos contenidos en esta frase. Por ahora sólo nos interesa distinguir aproximativamente este enfoque de los dos ya mencionados.
- 9 Para una interesante discusión de diferentes tipos de estudios de casos vale la pena consultar Eckstein, Harry (1971), "Case-study and theory in macro-politics", Princeton University, mimeo. Con específica referencia a políticas públicas, ver el excelente artículo de Heclo, Hugh (1972), "Review article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science II*, nº 1. Ver también Greenberg, George et. al. (1973), "Case study aggregation and policy theory", *trabajo presentado a la Convención Anual de la American Political Science Association*, New Orleans.
- 10 En rigor deberíamos haber mencionado un cuarto enfoque, consistente en el manejo comparativo de datos altamente agregados a nivel nacional. Pero en lo que respecta a políticas estatales y sus impactos, estos estudios hasta ahora han tenido que utilizar datos e indicadores muy inadecuados, que sin duda han influido para que las conexiones causales postuladas hacia y desde las políticas estatales sean excesivamente tenuous.
- 11 Podemos pensar en pequeños focos apuntados a diferentes partes de una habitación. Aunque cada uno de ellos sólo ilumina nítidamente una parte del recinto, nos permiten en conjunto percibir su relieve y movernos dentro de ella. Forzando un poco más la analogía, estamos actualmente en el momento de descubrir que hay una habitación y de decidir cómo apuntar cada uno de nuestros focos; si nuestro interés reside más en la habitación que en alguna moldura de sus paredes, sin duda nos ayudará saber que habrá otros focos y hacia dónde apuntarán.
- 12 Véanse los ya citados trabajos de Heclo y Schmitter, así como los de Rose, Richard (1972), *Comparing Public Policy*, University of Strathelyde, mimeo y Dolbeare, Kenneth, citado en la nota 13.
- 13 Esto se conecta con el importante problema de la necesidad de una perspectiva crítica en el análisis de políticas estatales, que Schmitter trata en su trabajo citado. Para un útil examen de los estudios norteamericanos sobre impactos de políticas públicas ver Dolbeare, Kenneth (1973), *Impacts of Public Policy*, *The Political Science Annual*, Bobbs-Merrill.
- 14 Por otra parte, la simpleza es sólo aparente. Existe en la medida en que el estudio se limita a impactos directos, notorios y fácilmente cuantificables -y aún dentro de estos supuestos el material empírico bien pronto comienza a exceder las posibilidades de análisis realmente riguroso; ver en este sentido Cook, Thomas, y Scioli, Frank Jr. (1972), A research strategy for analyzing the impacts of public policy, *Administrative Science Quarterly*, 17, nº 3.
- 15 Sin embargo, se ha sostenido que la orfandad en que nos encontramos en el estudio del impacto de políticas públicas se debe a la falta de requerimientos de información de este tipo por parte de los poderes públicos. James T. Bonnen argumenta que "si el Congreso y el Ejecutivo no demandan esta información, nunca existirá de un modo sistematizado". También el movimiento de la "New Political Economy" se planteó en su momento como preocupación fundamental la necesidad de que las ciencias sociales ayuden al gobernante a optimizar sus opciones. Entre otros Philippe Schmitter ha reaccionado contra esta perspectiva sugiriendo que no sólo nos preguntemos cómo "ayudar a las autoridades existentes a enfrentar las grandes cuestiones y problemas públicos de nuestro tiempo" sino cómo y cuáles instituciones políticas alternativas pueden contribuir mejor a que el pueblo transforme problemas en cuestiones e induzca a las autoridades a tratarlos de un modo efectivo, eficiente y equitativo". Véase Bonnen, James T. (1970), *The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions*, en Haveman, R. H. y Margolis, Julius (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham; Mitchell, William C. (1968), *The New Political Economy*, *Social Research*, Volumen XXXV; Ilchman, Warren F., y Uphoff, Norman T. (1971), *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press; Schmitter, Philippe C. (1972), *The Comparative Analysis of Public Policy: Outputs, Outcomes and Impacts*, *documento presentado al Comité de Planificación de la Conferencia sobre Análisis Comparado del Desempeño de la Política Pública*, Princeton, New Jersey.
- 16 Véase Capek, Milic (1961), *The Philosophical Impact of Contemporary Science*, Princeton, Van Nostrand, pag. 122, citado por Heclo, op. cit.
- 17 Por "resolución" de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier

- otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución "sustantiva" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución".
- 18 Obsérvese que nuestras reflexiones acerca de la expansión del Estado latinoamericano entrañan una creciente politización de problemas sociales, incluso de aquellos que -como muchos de los que atañen directamente a las relaciones entre capitalistas y trabajadores- han "pertenecido" tradicionalmente en América Latina a la esfera de la sociedad civil.
- 19 Por ejemplo, el caso en que se adopta cierta política estatal con el ostensible propósito de resolver la cuestión A, pero con la intención real de desviar atención y recursos que de otra manera amenazan plantear una nueva cuestión.
- 20 Para otro argumento sobre la importancia teórica de estudiar el surgimiento de lo que aquí denominamos "cuestiones" puede verse Anderson, Charles (s/f), *System and strategy in comparative policy analysis: a plea for contextual and experiential knowledge*, Universidad de Wisconsin, Madison.
- 21 Algunas de estas dimensiones están implicadas en el modelo "Estado-céntrico" que propone Philippe Schmitter (1974), pero al nivel más desagregado en el que nos colocamos aquí las dimensiones implicadas por las preguntas apuntan a permitir la detección de variaciones -a través de casos, tipo de cuestiones y sector iniciador- en el papel protagónico en la emergencia de una cuestión. El problema de iniciación ha sido perceptivamente recalcado a lo largo de la obra de Albert Hirschman. Nuestras reflexiones, además, se han beneficiado por las estimulantes discusiones que uno de los coautores ha mantenido sobre este tema con Robert Putnam.
- 22 Entendiendo el término en el sentido expresado en la nota 17.
- 23 Al respecto, nos remitimos a los comentarios de Hecló, op. cit.
- 24 Basta mencionar, como ejemplo, los numerosos enfrentamientos sobre un gran número de cuestiones que tuvieron lugar en Chile, bajo el gobierno de la Unidad Popular, entre el Poder Ejecutivo por una parte y el Parlamento, la Contraloría de la República y el Poder Judicial por otra, sin contar los conflictos suscitados al interior de cada uno de estos sectores hasta definir una posición.
- 25 Cabe añadir que esta "decisión de insertarse" en el proceso social no implica en modo alguno que sólo en el momento en que ésta se produzca el Estado influirá sobre la cuestión. Ya hemos mencionado la posibilidad de iniciación relativamente autónoma por parte del Estado. Pero además, la "eventualidad" de su intervención y su probable dirección suele ser tenida en cuenta por los actores involucrados y en tal sentido el Estado, por su sola existencia, condiciona las alternativas del proceso social desarrollado alrededor de una cuestión.
- 26 Como ya hemos señalado, entendemos por tales a clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder. El nivel de agregación correspondiente depende, por supuesto, del caso que en concreto estudiemos.
- 27 Este ejemplo describe con bastante aproximación la etapa del proceso de reforma agraria chilena bajo el gobierno de Frei, la peruana bajo el de Belaúnde Terry o la colombiana bajo el de Lleras Restrepo.
- 28 Nos referimos al fenómeno de "reacciones anticipadas" expuesto por Friedrich, Carl (1963), *Man and his Government*, McGraw-Hill.
- 29 Dicho de otra manera, las dimensiones analíticas implicadas a uno y otro nivel son reconocibles en ambos. Aunque lo que sepamos de un caso (o conjunto de casos) no puede ser directamente generalizado, estamos aquí ante una de las "intersecciones" en las que hemos argumentado que ambos niveles pueden iluminarse mutuamente.
- 30 Agradecemos a Philippe Schmitter una discusión en la que en mucho contribuyó a precisar nuestras ideas sobre el tema que tratamos en este punto.
- 31 Con el término "unidad" burocrática o estatal aludimos a la diferenciación estructural interna al Estado, que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables.
- 32 Las preguntas que siguen presuponen a la cuestión ya vigente. En páginas anteriores ya hemos planteado las que nos parecen más importantes para el período de surgimiento de la cuestión.
- 33 Usamos aquí el término para referirnos a áreas institucionales del Estado.

- ³⁴ Nos referimos aquí a condiciones de suma cero o no en la posible resolución de la cuestión, divisibilidad o no de sus resultados, utilización preferencial de coerción, de ventajas económicas, de gratificaciones simbólicas o de políticas de bloqueo para resolverla.
- ³⁵ Para argumentos de que las políticas estatales implican una importante dimensión de aprendizaje (learning) puede verse Lindberg, Leon (1973), *A Research Perspective on the Future of Advanced Industrial Societies*, Universidad de Wisconsin, mimeo, y Hecló, Hugh (1974), *The Variability of Policy Dynamics*, *trabajo presentado a la Conferencia sobre Dinámica de Políticas Públicas, Windson, Inglaterra*.
- ³⁶ Para análogas reflexiones puede verse Dolbeare, Kenneth op. cit.
- ³⁷ Sobre la necesidad de especificación del contexto o sistema de relaciones como condición de validez de conceptos y proposiciones vale la pena consultar la discusión contenida en Przeworski, Adam y Teune, Henry (1971), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley.
- ³⁸ Ver especialmente Simon, Herbert, y March, James (1958), *Organizations*, Wiley.
- ³⁹ En este segundo nivel de contexto sigue teniendo sentido tener presente las intersecciones con otros enfoques teóricos. Los entrecruzamientos con otras cuestiones remiten directamente al problema más general de las características del Estado (en particular de sus zonas de penetración e interpretación con la sociedad civil) y de las alianzas (incluyendo alianzas de clase y de diferentes actores con unidades o segmentos del Estado).
- ⁴⁰ Designamos genéricamente con este término a un trazado de la estructura productiva, del régimen político, de la estructura de clases y del grado de movilización y organización de clases existentes en un momento dado.
- ⁴¹ Con una importante excepción, parte de nuestro interés puede ser preguntarnos qué consecuencias ha tenido cierta política estatal sobre una determinada característica estructural de la sociedad, en cuyo caso trataremos de obtener información suficientemente detallada sobre el “antes” y “después” de esta característica que encuadra el horizonte temporal de nuestra investigación. Pero en este plano no se trata en rigor de un parámetro estructural sino de una variable dependiente del proceso que estudiamos.
- ⁴² Supongamos por ejemplo que la actual reforma agraria peruana pueda ser explicada como una respuesta preventiva a altas tasas de movilización del campesinado peruano. La conclusión “descontextualizada” respecto de la carencia de reforma agraria en la Argentina tendería a centrarse en bajas o nulas tasas de movilización. Esta “explicación”, sin embargo sería vacía y posiblemente conduciría a conclusiones comparativas erróneas; para llegar a una explicación (y también para poder comparar uno y otro caso) es menester incorporar algunos factores estructurales: distribución de la tierra en la Argentina, tipo de explotación en la región pampeana, carencia de campesinado en ella y concentración del campesinado en regiones económica y políticamente mucho más marginales. Sobre estos temas nos remitimos nuevamente a Przeworski, Adam y Teune, Henry op. cit.
- ⁴³ Decimos “conceptualmente” porque aún dentro de este simple esquema suele ser difícil operacionalizar y medir los “impactos” que se atribuyen a las políticas.
- ⁴⁴ Por ejemplo, acontecimientos naturales que inciden sobre los resultados de una política agraria, o reverberaciones de terceros no actores (productores petroleros, por ejemplo) sobre una política de estabilización de la balanza de pagos, etc.
- ⁴⁵ Además de los trabajos de Hecló, Dolbeare, Rose y Schmitter ya citados, puede consultarse Dos Santos, Wanderley Guilherme (1974), *Comparative Public Policy Analysis: A non-exhaustive inventory of queries*, trabajo presentado a la Conferencia de Buenos Aires, op. cit.
- ⁴⁶ Entre las escasas excepciones véase Lowí, Theodore J. (1971), *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Universidad de Chicago, mimeo.
- ⁴⁷ Véase Skidmore, Thomas E. (1974), “Suggestions for Research: A Commentary on Albert Hirschman’s, “Policy-Making and Policy Analysis in Latin American: A return journey””, trabajo presentado en la “Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina”, Buenos Aires, agosto..
- ⁴⁸ Schmitter (1972), op. cit., propone esta distinción a partir de una idea originariamente desarrollada por Easton.
- ⁴⁹ La “solución” simétrica de la anterior es atribuir todo el cambio a los actores sociales, bajo la premisa de que el Estado es sólo un espacio de procesamiento de demandas e iniciativas externas a él; en otras palabras, a lo sumo una varia-

ble interviniente respecto de variables independientes exclusivamente operantes a nivel de la sociedad. Esto implicaría la visión "desestatizada" que ya hemos criticado.

- ⁵⁰ Por ejemplo, en Wilson, James Q. (comp.) (1968), *City Politics and Public Policy*, New York, John Wiley y Sons, Inc., varios trabajos analizan datos sobre impactos vinculándolos a diferentes formas de gobierno local. También Schmitter, op. cit., busca establecer relaciones entre tipos de régimen político -definidos por "grado de intervención militar" y "grado de competencia entre partidos"- y productos o consecuencias de políticas asociadas a uno u otro tipo.
- ⁵¹ En último análisis, no sólo en función de las preocupaciones teóricas que hemos puntualizado en la sección I. Si se trata "nada más" que de un estudio para evaluar los impactos de ciertas políticas, constituye falso rigor cerrar el campo de análisis en forma similar a la de la Figura 2 y, por lo tanto, ignorar las importantes "complicaciones" que venimos señalando. Aún desde el punto de vista más estrechamente tecnocrático, una estimación de impactos omite demasiado (y por lo tanto falla en esa estimación) si se ciñe a criterios e instrumentos estrictamente cuantificables, aplicados a un campo empírico que ignora tanto su relación con los diversos contextos como con el proceso histórico sobre los que insistimos en este trabajo.

Bibliografía

- ANDERSON, Charles (s/f), *System and strategy in comparative policy analysis: a plea for contextual and experiential knowledge*, Madison, Universidad de Wisconsin.
- BINDER, Leonard *et al.* (1971), *Crises, and Sequences of Political Development*, Princeton University Press.
- BONNEN, James T. (1970), The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions, en HAVEMAN, R. H. y MARGOLIS, Julius (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham.
- CAPEK, Milic (1961), *The Philosophical Impact of Contemporary Science*, Princeton, Van Nostrand
- COOK, Thomas, y SCIOLI Jr., Frank (1972), A research strategy for analyzing the impacts of public policy, *Administrative Science Quarterly*, 17, 3.
- DOLBEARE, Kenneth (1973), Impacts of Public Policy, *The Political Science Annual*, Bobbs-Merrill.
- DOS SANTOS, Wanderley Guilherme (1974), Comparative Public Policy Analysis: A non-exhaustive inventory of queries, trabajo presentado a la *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, (agosto).
- ECKSTEIN, Harry (1971), Case-study and theory in macro-politics, Princeton University, Mimeo.
- FRIEDRICH, Carl (1963), *Man and his Government*, McGraw-Hill.
- GREENBERG, George *et al.* (1973), Case study aggregation and policy theory, trabajo presentado a la *Convención Anual de la American Political Science Association*, New Orleans.
- HECLO, Hugh (1974), The Variability of Policy Dynamics, trabajo presentado a la *Conferencia sobre Dinámica de Políticas Públicas*, Windson, (mayo).
- HECLO, Hugh (1972), Review article: Policy Analysis, *British Journal of Political Science*, II, 1.
- HUNTINGTON, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
- ILCHMAN, Warren F. y UPHOFF, Norman T. (1971), *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press
- LINDBERG, Leon (1973), *A Research Perspective on the Future of Advanced Industrial Societies*, Universidad de Wisconsin, mimeo.
- LOWI, Theodore J. (1971), *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Universidad de Chicago, mimeo.
- MITCHELL, William C. (1968), The New Political Economy, *Social Research*, Vol. XXXV, (spring).
- O'DONNELL, Guillermo (1975), Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario, *Documento CEDES/g.e. CLACSO*, 1, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1974), Capitalismo de Estado: ¿Alternativa o Transición?, documento presentado al *Seminario sobre Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas*, CLAD, Caracas.
- PRZEWORSKI, Adam y TEUNE, Henry (1971), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), Notes Toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America, trabajo presentado en la *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, (agosto).
- SCHMITTER, Philippe C. (1972), The Comparative Analysis of Public Policy: Outputs, Outcomes and Impacts, documento presentado al *Comité de Planificación de la Conferencia sobre Análisis Comparado del Desempeño de la Política Pública*, Princeton, New Jersey, (25-28 de enero).
- SIMON, Herbert y MARCH, James (1958), *Organizations*, Wiley.
- SKIDMORE, Thomas E. (1974), Suggestions for Research: A Commentary on Albert Hirschman's Policy-Making and Policy Analysis in Latin American: A return journey, trabajo presentado en la *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*, Buenos Aires, (agosto).
- WILSON, James Q. (comp.) (1968), *City Politics and Public Policy*, New York, John Wiley y Sons, Inc.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*

JOAN PRATS I CATALÀ

I. América Latina y los desafíos actuales del desarrollo

Ni la Reforma del Estado ni la de sus Administraciones Públicas se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Esta obviedad trae un corolario poco practicado: la obligación de fundamentar cada reforma que se proponga o emprenda en términos de su impacto razonable en el desarrollo. Cosa difícil de hacer sin una teoría del desarrollo.

El desarrollo es un imperativo irrenunciable para todos los pueblos latinoamericanos. No sólo por las evidentes falencias económicas, sociales y políticas observables (que, por mínima decencia, deberían comprometernos a todos en su superación), sino porque, como han razonado Bresser y Nakano (1996), en países de débil institucionalidad (producida por la ausencia o insuficiencia del “contrato social”) un pacto político orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Pero aquí no deberían valer equívocos: querer desarrollarse es querer cerrar la brecha del desarrollo, es decir, querer situarnos -en un tiempo histórico razonable- al nivel de los países desarrollados. Ni más ni menos. En América Latina necesitamos reforzar nuestra voluntad y compromiso por el desarrollo. El inmenso potencial de la región contrasta con la confianza insuficiente de sus ciudadanos y dirigentes en la acción colectiva¹.

Las grandes utopías, genuinamente latinoamericanas, del pasado reciente no han resultado. En nuestro tiempo ya no caben los dogmatismos ni los determinismos históricos. Pero como el futuro está abierto, necesitamos utopías que orienten su construcción, es decir, el ejercicio de nuestra responsabilidad moral.

Una utopía latinoamericana para nuestro tiempo, capaz de convocar y movilizar el consenso de (y delimitar el terreno de la confrontación entre) un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados, incluiría seguramente las grandes transformaciones siguientes:

- 1) Superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia y el estado de derecho. Esta sencilla afirmación implica toda una larga agenda de reformas políticas, que habrá que adaptar a las condiciones particulares de cada país. Entre ellas: mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos; incrementar la información y la transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y la patrimonialización política de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos al imperio de la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos...
- 2) Superar el sistema económico mercantilista latinoamericano tradicional mediante su transformación en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad². Lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes. Pero para que los compromisos reguladores sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de los marcos reguladores a través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad administrado por jueces y tribunales creíbles...
- 3) Salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que ir replanteando la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes sociales exitosos.

Las tres grandes transformaciones planteadas forman sistema. Exigen una visión integral, expresiva de la interdependencia entre todas ellas. Dicha integralidad puede quedar plasmada en el ejemplo siguiente: sin transparencia y responsabilidad en el financiamiento y sin democracia interna en los partidos políticos será prácticamente imposible evitar la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado; sin servicio civil meritocrático e imparcial será imposible garantizar a los empresarios la sostenibilidad por el poder ejecutivo de los compromisos legislativos³; sin transparencia, participación y responsabilidad suficientes será muy difícil evitar

que los programas sociales sigan beneficiando a los que ya tienen voz en el proceso político y perpetuando con ello la dualización social; sin estabilidad macroeconómica, sin un sistema financiero fiable y sin la mínima seguridad para los derechos de propiedad, se desincentiva la capacidad de emprender o se la entierra en el sector informal. De este modo se impide no sólo el nacimiento de unas clases medias productivas y dinámicas sino también la expansión del empleo y de la base fiscal que podría permitir mejorar la recaudación con fines sociales...

La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la Reforma del Estado. Michel Camdessus ha señalado que la Reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo⁴. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

II. La reforma del Estado. Un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo llamado de “sustitución de importaciones”, que tantos éxitos de crecimiento produjo en América Latina, entró en crisis a finales de los 60. Sus éxitos cuantitativos y el tipo de debate ideológico entonces prevalente consiguieron ocultar, sin embargo, la integración sistémica que dicho modelo había producido entre el populismo político, el mercantilismo económico y la dualización social. Fue esta matriz socio-política (es decir, la estructura mental, de intereses y de poder correspondiente) lo que impidió comprender y adaptarse a los grandes cambios iniciados a mediados de los 70⁵. El Estado latinoamericano desarrollista, pero populista, mercantilista y dualizador, fue a la vez la expresión y el agente conservador de dicha matriz.

La crisis del viejo modelo de desarrollo trató de ocultarse con huidas hacia adelante de todo tipo. Pero la crisis de la deuda primero, el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo después, y, finalmente, la hiperinflación, enfrentaron a las jóvenes democracias latinoamericanas con la realidad: había que proceder a un cambio en el modelo de desarrollo. Dicho cambio necesariamente alteraría la matriz socio-económico-política de las sociedades. Fue así como la gobernabilidad democrática emergió como tema poderoso de la agenda latinoamericana de los 90⁶. La metáfora de la gobernabilidad quiere denotar que en la América Latina de los 90 el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el modelo de desarrollo. Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste, pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto “governabilidad democrática”⁷.

Para la comunidad del desarrollo, los años 80 fueron también de vacilación y búsqueda de nuevos paradigmas. A finales de los 70, las estrategias de desarrollo estadocéntricas (tanto las fundadas en el estructuralismo de Prebisch-Singer como en la teoría de la modernización de Rostow, en la teoría de la dependencia o, simplemente, en el marxismo) habían perdido gran parte de su anterior crédito intelectual y político. Todavía se mantendrían unos años en base a las poderosas coaliciones de intereses creados. Pero intelectualmente estaban derrotadas. Especialmente tras su demostrada incapacidad para entender y adaptarse a las crisis y los cambios iniciados en los 70. Era la oportunidad para la derecha liberal neoclásica, más comúnmente reconocida como neoliberalismo.

Tomando pie en la Escuela de Chicago, ya en los 60, una nómina importante de economistas (Jagdish Bhagwati, V.K. Ramaswami, H.G. Johnson, Bela Balassa, W.M. Corden y Anne Krueger), atacaron frontalmente los supuestos teóricos del estructuralismo y la teoría de la dependencia, entonces claramente hegemónicos. Sin embargo, su influencia sólo comenzó a ser notoria en los 70. Ya en los 80, el neoliberalismo había ganado la hegemonía intelectual y práctica⁸. La teoría y la política económica neoclásicas proveyeron el fundamento intelectual y los contenidos de políticas incorporadas a los programas de ajuste estructural.

Por lo general los programas de ajuste estructural han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente al Estado y reducir también su intervención en la economía. En el modelo de desarrollo vislumbrado el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento: los nuevos héroes del desarrollo económico ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y managers del sector privado; el estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales (a veces autoproclamándose como los únicos verdaderos representantes de la sociedad civil) se afirmarán como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática⁹.

Pero ya han transcurrido diez años de reformas estructurales y procede hacer balance. El Banco Interamericano de Desarrollo lo ha hecho en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997. Sus conclusiones son interesantes a nuestros efectos: en primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en la región. En segundo lugar, se señala que, de mantenerse simplemente las pautas de políticas económicas actuales, la región podría crecer sólo a una tasa del 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar, se indica que, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, la región no superaría un crecimiento del 5.5%. Finalmente, se concluye que, para crecer a tasas similares a las de Asia Oriental -superiores al 7%-, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: 1) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de cinco a nueve años, y 2) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.

Pero el encumbramiento de la Reforma del Estado a tema clave de la nueva agenda de desarrollo se ha producido con el Informe del Banco Mundial de 1997, que lleva el significativo título de “El Estado en un Mundo en Transición”. Cualquier veleidad del tipo “estado mínimo” ha sido erradicada aquí. De entrada el Informe hace una afirmación rotunda: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (Banco Mundial, 1997: 26). Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. No es, pues, el Estado latinoamericano todavía existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

La rehabilitación del Estado por la comunidad del desarrollo es uno de los elementos más definidores de lo que Michel Camdessus ha llamado “el neoconsenso Washington”. Esta rehabilitación es fruto de un controversial proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores¹⁰. La Reforma del Estado es ya hoy uno de los temas clave de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Ahora bien, como la Reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

Lo primero que importa aclarar es qué no es hoy la Reforma del Estado. Ésta no consiste hoy, contra lo que tiende inercialmente a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir el paradójico resultado, tantas veces denunciado por Yehezkel Dror, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social¹¹.

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la Reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los “fallos del estado” sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública. Este parece haber sido el enfoque adoptado por el Banco Mundial en su Informe de 1997¹².

Una visión bien fundada del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo nos permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, nos permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser fortalecidas o incorporadas en tanto que esenciales para

el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función reguladora. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no sólo pero sí destacadamente, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo que aún es en gran parte el actual. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre los mismos, generar los marcos reguladores demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que los fallos del estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social... Todo este haz de responsabilidades estatales implica disponer de capacidades públicas que no eran tan necesarias y que no tenía el estado de la sustitución de importaciones. Tampoco son capacidades que puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas exigibles y características de la gerencia pública.

Ahora bien, ninguna teoría, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración -es decir, sus actores y equilibrios de poder- sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño. El cambio de un modelo de desarrollo -y del modelo de Estado correspondiente- no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros mismos¹³, en un doloroso proceso de aprendizaje. Se trata, como ha señalado poéticamente Edmundo Jarquín, de los dolores gozosos del parto, que -nos atrevemos a añadir-, en entornos de alto dinamismo como los actuales, sólo pueden ser sustituidos por la tristeza y los estertores del deterioro, la descomposición y la muerte. No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecerse y perecer.

El apoyo intelectual a la Reforma del Estado consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir para determinar lo que sobra y falta en el Estado existente. Necesitamos disponer de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. Sin ella seguiremos prisioneros del gerencialismo y de su conocida falacia tecnocrática¹⁴. La consideración del estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social... todo esto, que abordamos en el epígrafe siguiente, puede ayudarnos a fortalecer nuestras estrategias de Reforma del Estado.

III. Reforma institucional y reforma organizativa en la reforma del Estado

El Banco Mundial ha pretendido cambiar la lógica de la Reforma del Estado, desmarcándose expresamente del tecnocratismo de la vieja reforma administrativa. Ya se verá si lo consigue del todo, especialmente en la práctica. De momento la nueva aproximación ha arrancado bien (a pesar de ciertas equivocidades conceptuales y de un tratamiento insuficiente de la reforma política): “Los

pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias” (Banco Mundial, 1997: 31).

Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto que lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización. Por ejemplo, si queremos que la Aduana haga más con menos, pero de lo mismo, nos bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que controle efectivamente el tráfico de mercancías, que desaparezcan las eventuales aduanas paralelas y el fraude, dando así seguridad, por ejemplo, a los compromisos comerciales internacionales del Estado o a los empresarios que no tienen ni quieren tener acceso al contrabando..., en este caso, la reforma de la Aduana es bastante más complicada. Dicho en nuestro lenguaje, en el primer caso nos planteamos una reforma meramente organizativa, en el segundo nos estamos planteando una verdadera reforma institucional de la Aduana. La vieja asistencia técnica internacional hizo mucho de lo primero y casi nada de lo segundo¹⁵.

Si adoptamos la aproximación del Banco Mundial y consideramos que la Reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo, será muy importante que comprendamos debidamente las clases y naturaleza de dichas normas y reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, proponemos distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender la existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes¹⁶.

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Si utilizamos la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: al articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores¹⁷.

Las instituciones nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser

creadas ni cambiadas por Decreto. Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. No se cambia de instituciones como se cambia de camisa. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. Una primera conclusión deducimos de lo anterior: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal. De lo contrario, acabaremos haciendo o proponiendo meras reformas de papel¹⁸.

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio objetivos. No tienen existencia concreta sino abstracta. No se tocan. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales pues delimitan el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes¹⁹.

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones; pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente. En realidad hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de la distinción entre instituciones y organizaciones. De hecho, la metáfora prevalente era la de la sociedad como una organización de organizaciones. Fue principalmente tras la incorporación de los costes de transacción a la teoría económica y al análisis de los procesos políticos y sociales cuando comenzó a revelarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistémica existente entre instituciones y organizaciones²⁰.

El Banco Mundial en su Informe de 1997 (1997: 33-34) parte del reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: "Las explicaciones de las enor-

mes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales -tierra y minerales- se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo... (Después) se pasó a pensar que la clave para el desarrollo era la infraestructura física -maquinarias y equipos-... (Pero) las máquinas y los equipos eran la materialización de los conocimientos e ideas... (y) nadie conseguía explicar de forma sencilla por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más de prisa en unas partes del mundo que en otras... Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma... A partir del decenio de 1980 el interés se ha orientado hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación de por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez, esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país. Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados? ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de servicios) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados? ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo?”. Tras esta larga exposición, los autores se sienten autorizados a advertir que (1997: 38) “aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones... La enseñanza que se deduce es que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben también buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de las mismas”²¹.

El Banco Mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la “capacidad institucional”, entendida como la capacidad estatal “para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar” (1997: 38).

El punto clave es el cambio institucional. Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado ni indicar con fundamento qué debe hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, estamos condenados a dar o a seguir recetas, a veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan o sin fundamentación o sin otro fundamento que el de haber funcionado en otros países.

El saber convencional sobre el cambio institucional suele ser del tenor siguiente: las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales y/o colectivas, siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener también la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes²².

Somos bien conscientes de que el párrafo anterior, a pesar de su apretadísima síntesis, no denota toda la complejidad del cambio institucional. Nos limitaremos a señalar dos temas: i) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social²³ y ii) las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional, habida cuenta de la componente informal de las instituciones²⁴.

IV. Administración pública y reforma administrativa en el nuevo modelo de desarrollo

Desde que las Agencias multilaterales de cooperación, y especialmente los Bancos, han rehabilitado al Estado y planteado su reforma como prioridad del desarrollo, un gran mercado de servicios ha quedado legitimado en el mundo entero. Miles de empresas consultoras, “freelancers”, profesores, institutos, departamentos universitarios... afinan y actualizan sus maletas repletas de soluciones en busca de problemas. Nuevamente “las *best practices*” pueden ser codificadas, mercadeadas y vendidas donde haya alguien que las quiera comprar. Nuevamente correremos el riesgo de sacrificar el conocimiento de la verdadera realidad local para fijarnos en el modelo a importar. Nuevamente podemos volver a endeudar a los pueblos para tratar de injertar reformas que no pueden florecer en el tejido institucional patrio. Por este camino corremos el riesgo de recaer en los errores del movimiento de la vieja reforma administrativa. Conviene recordarlos, aunque sea brevemente y *sine ira et studio*, aunque sólo sea porque quien ignora la historia corre el riesgo de repetirla.

La reforma administrativa se frustró, en primer lugar, por plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que tuviera que desarrollarse. Fue una gran operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Esta concepción no fue el fruto de ninguna ingenuidad sino del paradigma del desarrollo y de la teoría de la organización prevalentes durante los 50 y 60²⁵.

En esta época la creencia dominante y común a ambos bloques de la guerra fría era que el desarrollo sería el precipitado necesario del agregado de capital financiero, más capital físico, más ciencia y tecnología, más capital humano, más eficiencia organizativa, todo ello sabiamente combinado por el planeamiento. Esta creencia se basaba, por lo demás, en la experiencia innegablemente exitosa del Plan Marshall en Europa y la entonces también aparentemente exitosa experiencia de los países del socialismo real (el Segundo Mundo como se le llamó). Algunos de sus más conspicuos elaboradores ganaron Premios Nobel. Pero todavía hay bastantes países muy pobres que están devolviendo los préstamos para planeamiento y reforma administrativa realizados sobre estas bases. En esta época, ni la política, ni las políticas públicas, ni las instituciones, ni el capital social, eran considerados relevantes a efectos del desarrollo.

Durante los años 50 y 60 la teoría organizativa se había instalado en el paradigma burocrático. La organización burocrática era entonces visualizada mayoritariamente, no como una opción organizativa más, sino como “el” modelo normativo de racionalidad organizativa, como la forma o configuración organizativa indudablemente superior en términos de eficacia y efi-

ciencia. La configuración burocrática se abstraía de su génesis histórica y se concebía como un modelo políticamente neutro y disponible tanto para construir el estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente, las empresas complejas de una economía de mercado o las grandes empresas estatales. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo²⁶. De este modo, el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática con finalidades de desarrollo.

Pero, ya en los 70, las críticas siempre realizadas al modelo burocrático, apoyadas en el gran cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generarán paradigmas organizativos alternativos al burocrático. Desde entonces la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo organizativo encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas como pueden ser tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.²⁷.

No nos engañemos, no obstante. Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”²⁸.

Esto es tanto más importante cuanto que hoy se plantea como eje de la nueva reforma o modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura “gerencial”. El paso de la Administración a la Gerencia, del administrador al gerente público, sintetizaría así la reforma o modernización propuesta como necesaria. Este cambio en las metáforas prevalentes pretende tener a la vez valor descriptivo y normativo. Descriptivo, respecto de los procesos de cambio administrativo que se están experimentando en algunos países desarrollados principalmente del ámbito angloamericano. Normativo, porque se pretende a veces que sea orientador del cambio administrativo universal. Se sugiere, en efecto, que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que, de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial, de la que a veces se enumeran las características como si integraran un “modelo o tipo ideal” en el sentido weberiano²⁹.

Frente a las interesantísimas propuestas de este neoreformismo administrativo latinoamericano creemos, sin embargo, que hay que adoptar una posición de diálogo crítico³⁰. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar: (a) que para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica;

(b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional –aunque sea sólo como “*third best*”– continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada; (c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del estado, cualitativamente más importantes; (d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente “públicos” como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana.

En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello³¹. Esto significa orientar la reforma de la Administración prioritariamente a conseguir la garantía de una serie de bienes públicos puros, sin los que no puede haber ni desarrollo económico ni condiciones de vida digna personal, familiar y colectiva. Estos bienes puros se corresponden con lo que algunos han tipificado como “actividades exclusivas del Estado” (Bresser, 1997) o “funciones estatales de orden superior” (Dror, 1995). Su número se va ampliando a medida que un país se desarrolla. De ahí que no valgan las enumeraciones referidas a los países desarrollados, ya que los bienes públicos puros procurados por éstos se hallan fuera de las capacidades financieras y de gobernación de los países en desarrollo.

Lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo. Este viene representado, a nuestro modo de ver, por la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; por la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal; la prevención de la salud mediante la lucha contra las enfermedades infecciosas y el saneamiento del agua, principalmente; el financiamiento de servicios básicos de educación y asistencia sanitaria; la provisión de infraestructuras básicas; programas de lucha contra la pobreza; programas de socorro en caso de catástrofes; programas de defensa de bienes medioambientales esenciales; programas de defensa de la identidad cultural colectiva y de desarrollo de la cultura cívica democrática.

Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables. Ahí es nada! Pero no hay escapatoria: no se conoce ningún país desarrollado que no disponga de este tipo de administración (que admite, obviamente, diversas plasmaciones prácticas), ni se conoce de ningún país subdesarrollado que disponga de ella. La experiencia de los países del Este Asiático también es significativa en este punto³². Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el popu-

lismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado³³.

Además, en los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político-administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dio el paso desde el sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito (Horn, 1995; Johnson y Libecap, 1994). Tales razonamientos son coincidentes con los aportados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado (Laffont y Tirole, 1994, cap. 16; Baron, 1995; Spiller, 1995). Común a ambas contribuciones es remarcar que la eficiencia económica general exige resolver el problema de "*commitment*" o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidos efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner (1992, 608) ha llamado eficiencia externa o social.

La racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales: (a) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos (Johnson y Libecap, 1994); (b) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o "regulaciones" en general (Horn, 1995), y (c) el problema de agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos pueden tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos, con la secuela potencial de problemas tales como el clientelismo y la corrupción burocrática, la inhibición, el agrandamiento injustificado de presupuestos, la inamovilidad injustificada, la captura corporativa de rentas, etc. (Niskanen, 1971).

Pues bien, la conclusión fundamental de la corriente de economía política que venimos refiriendo es que la solución racional, aunque no obviamente satisfactoria, de todos estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática (Przeworski, 1996; Prats, 1997: 47-50). La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el público de producción de bienes y servicios en el que pueda introducirse la competencia planificada o cuasimercado). Ello es así porque:

- 1) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos (Miller, 1992: 128-158);

- 2) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que es imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom, 1982);
- 3) dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que éstos (“*outcomes*”) se confundan impropriamente con los simples productos (“*outputs*”) de los organismos reguladores o interventores (Tirole, 1994: 4);
- 4) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole, 1994: 22), y
- 5) los organismos reguladores suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación (Roemer, 1996: 24).

Todo lo anterior parece abonar la conclusión de que resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como “gerencia”, “gestión” o “management” público, especialmente cuando éstos se quieren definir en relación a los tres supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia (las tres Es del “management” clásico). Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (Przeworski, 1996; McCubbins y Schwartz, 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia³⁴.

Murray J. Horn (1995: 111 y ss.) todavía ha avanzado más al precisar qué tipo de arreglos institucionales son capaces de hacer que el régimen funcional resuelva el problema de agencia al que inevitablemente se enfrenta. Su punto de partida es que la coalición que produjo el surgimiento del sistema funcional de mérito para resolver la durabilidad de los compromisos legislativos sólo podía conseguir este objetivo resolviendo a la vez el problema de agencia. En efecto, si la protección otorgada a los funcionarios no va acompañada de un sistema que prevea razonablemente que éstos no se desviarán hacia la realización de sus intereses personales o corporativos (es decir, si los intereses públicos pueden ser fácilmente capturados por los grupos de funcionarios o si éstos pueden ser fácilmente clientelizados por los grupos de interés privado), la durabilidad, eficiencia asignativa, seguridad jurídica y confianza atribuidas al sistema de mérito quedarán en entredicho.

La tesis principal de Horn es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Obviamente, la selección por mérito es

el primer elemento; pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera, asimismo organizada en base al mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la Administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn: 1995, 118-120)³⁵.

Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia (entendida en su concepción weberiana de sistema de dominación racional-legal y no en su concepción "configuracional" mintzberguiana de "burocracia maquinal"³⁶) lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno. Por consiguiente, tiene que seguir inspirando los procesos de modernización administrativa allí donde, como en América Latina, esté planteado el paso de la burocracia patrimonial propia del viejo Estado de la sustitución de importaciones, a un servicio civil moderno estructurado en sistema de mérito como pieza clave del Estado de Derecho. Ahora bien, construir un sistema de mérito toma su tiempo. Ningún país lo ha hecho de la noche a la mañana, sino en forma gradual y progresiva, avanzando desde enclaves estratégicos iniciales y crecientes hacia la generalización del sistema. Además, América Latina no puede reproducir ninguno de los sistemas burocráticos históricamente construidos, porque ha de construir las burocracias del siglo XXI y ello exige reinventarlas, es decir, adaptarlas a las condiciones y valores actuales.

Reinventar la burocracia significa hoy principalmente mejorar la solución de los dos problemas a que responde su estructura institucional: el problema de durabilidad de los compromisos legislativos y el problema de agencia que envuelve el de monitoreo. La solución tradicional pasaba por reconocer voz en el proceso exclusivamente a los políticos, a los funcionarios, a los jueces y a los ciudadanos con un derecho subjetivo o un interés legítimo en una decisión administrativa. Ahora se trata de abrir el número de actores, de mejorar la información y participación de todos ellos y de perfeccionar el sistema general de responsabilidad administrativa. Los países que ya cuentan con burocracias consolidadas están investigando y experimentando diversos caminos a estos efectos. América Latina debe tomarlos en cuenta para plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos. Pero de este tema nos ocuparemos en otra ocasión.

Notas

- * Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11, Caracas, (Jun. 1998). Versión ampliada del documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Su título original fue: "Administración pública para el desarrollo hoy. De la administración al management. Del management a la gobernabilidad".
- 1 Datos y consideraciones interesantes sobre este tema pueden encontrarse en el trabajo de Linz, Lipset y Pool (1997) realizado a partir de un "survey" de LatinBarómetro.
 - 2 Es necesario advertir que el concepto de derechos de propiedad que maneja el análisis económico de las instituciones no se corresponde con el concepto jurídico. Para el neoinstitucionalismo económico los "derechos de propiedad" incluyen todo derecho de un actor a la utilización, bajo cualquier forma, de un activo valioso (Alchian: 1965). El desafío que los derechos de propiedad plantean para la eficiencia económica no es sólo el de su definición y garantía, sino, previamente, el de su asignación eficiente -unida obviamente a su definición y garantía-. Este último punto constituye la base principal del análisis económico del derecho, iniciado por Posner (1992) y, por ello mismo, constituye el punto focal de la teoría de la regulación. Las instituciones son, en primer lugar, sistemas de asignación de derechos de propiedad. A diversas alternativas asignativas corresponden diversos niveles de desempeño económico. De ahí procede la importancia económica del cambio institucional, que consiste no sólo en definir y garantizar mejor los derechos de propiedad, sino, sobre todo, en reasignarlos más eficientemente. Estas consideraciones parecen haberse olvidado en el tratamiento dado a este tema por el Banco Mundial (1997). Si las políticas de reforma del estado se centran exclusiva o fundamentalmente en mejorar la definición y garantía de los derechos de propiedad, sin considerar la eficiencia de su asignación, podría resultar el sarcasmo de hacer más seguro lo ineficiente. De hecho América Latina ya conoce algunas experiencias de lo que podría llamarse "seguridad jurídica mercantilista", es decir, protección jurídica efectiva de un sistema de derechos de propiedad que niega la libertad económica real y que no puede por ello calificarse de estado de derecho.
 - 3 El problema del mantenimiento de los compromisos reguladores constituye uno de los temas más relevantes para la comprensión de la institucionalidad de las administraciones públicas modernas. Su solución constituye también uno de los requerimientos del desarrollo económico hoy. Sobre el tema puede verse el profundo estudio del actual Ministro de Hacienda de Nueva Zelanda, Murray J. Horn (1995) y con referencia directa a América Latina el excelente trabajo de Adam Przeworski (1996).
 - 4 La distinción entre crecimiento y desarrollo ha sido objeto de una vasta literatura que no procede referenciar aquí. Baste con señalar que las lanzas de ironía con que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional solían obsesionar a los autores e instituciones que planteaban y manejaban conceptos del desarrollo distintos del crecimiento se están tornando cañas. En primer lugar, un interesante debate sobre el propio paradigma del desarrollo económico ha obligado tanto al Banco como al Fondo a replantear el paradigma prevaleciente en ellos durante los 80. De particular interés me ha parecido el debate promovido por los japoneses en el seno de estos organismos (Ohno, 1997), así como la influencia que han acabado ejerciendo los neoinstitucionalistas (en especial North, 1989) y la escuela del nuevo estado para el desarrollo ("developmental state") (referenciada sintéticamente en Rapley, 1996: 119-129), sin los cuales no puede entenderse el viraje intelectual de los noventa plasmado en el Informe del Banco Mundial de 1997. La historia no termina aquí, sin embargo. Las lanzas irónicas y displicentes se cebaron principalmente en los intentos de elaborar un concepto del desarrollo más integral capaz de incluir también los aspectos políticos, sociales medioambientales. Pero Amartya Sen (1996) resulta cada vez más marginal y los indicadores de desarrollo humano del PNUD merecen cada vez más atención y respeto crítico. El bloque analítico de la teoría neoclásica sigue justamente orgulloso de su rigor, pero es cada vez más consciente de los límites de su relevancia. Las críticas amigables llegan de todas partes: desde Francia una potente corriente de pensamiento y experimentación social plantea un nuevo modelo de desarrollo (Foucauld y Piveteau, 1995); en Estados Unidos Sunstein (1997: 108-127) critica el concepto y la medición

del bienestar implícitos y derivados de la teoría neoclásica y los enfrenta críticamente con otras aproximaciones alternativas. Finalmente los muros de Jericó del Banco Mundial no han sido insensibles a este clamor: la incorporación por el Banco del análisis institucional tenía que acarrear el reconocimiento de la institucionalidad informal o capital social. Ello ya ha producido un primer intento de reconceptualización de la “riqueza de las naciones” mediante la inclusión de la calidad medioambiental y el capital social medidos a través de una primera e interesante propuesta de indicadores (Banco Mundial, 1997b).

- 5 Una excelente síntesis de la génesis del modelo de sustitución de importaciones, de sus crisis, del retraso en su replanteamiento y adaptación y de las líneas maestras del nuevo consenso sobre el desarrollo, es la expuesta por Iglesias (1992). La exposición de los intentos de adaptación o ajuste heterodoxo ensayados en América Latina, correspondientes con el no reconocimiento del agotamiento del modelo de desarrollo, y generadores al fin de nuevos procesos hiperinflacionarios, puede encontrarse en Edwards (1995). Desde el punto de vista de la modernización productiva, las implicancias del modelo de sustitución de importaciones están magníficamente analizadas en el trabajo de Carlota Pérez (1992).
- 6 La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los temas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre la “gobernabilidad de las democracias”. Su tesis era que Estados Unidos, Europa y Japón enfrentaban serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad proponían diferentes líneas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentales en relación a lo colectivo y de actitudes individuales. Por lo que a la República Federal Alemana se refiere, Renate Mayntz (1987 y 1993) ha sistematizado la literatura producida desde 1975 sobre el diagnóstico y las soluciones propuestas a los “fallos de gobernación”. Para hacerlo, elabora un marco conceptual, que a partir de ciertos referentes angloamericanos, distingue entre “governing”, “governance” y “governability”, de modo muy cercano al que adoptamos en este trabajo. En el mundo hispánico la “gobernabilidad” se ha convertido en un tema importante tanto a nivel político como intelectual. La Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Valparaíso (noviembre de 1996) y la de noviembre de 1997 en Venezuela se centran en la problemática de la “gobernabilidad democrática”. Uno de los primeros impulsores políticos e intelectuales ha sido el Presidente Julio María Sanguinetti (1994). A destacar las aportaciones realizadas al tema por Bresser Pereira (1996), Fernández Feingold (1996), Prats (1996), Sagasti (1996), Sobhan (1996, donde se contiene, además, una cuidadosa presentación de la literatura producida por los organismos multilaterales de cooperación) y Tomasini (1992, 1993, 1996).
- 7 La Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, “Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y participativa”, avanzó sensiblemente en la caracterización de la gobernabilidad democrática; distinguió entre las dimensiones socio-económica, política e internacional de ésta; planteó la necesidad del fortalecimiento institucional, de la descentralización, y de la reforma de la administración pública. La Cumbre llamó a los gobiernos y a las poblaciones a enfrentar los desafíos de la gobernabilidad y a fortalecer la cooperación política a estos efectos.
- 8 El Banco Mundial que durante los 70 se había aplicado a la lucha contra la pobreza en base a su aproximación de “necesidades básicas”, en los 80 adoptó decididamente la aproximación neoclásica. En vez de invertir en proyectos específicos, el Banco empezó a procurar préstamos a los Gobiernos con dificultades en sus balanzas de pago a condición de que esos gobiernos acordaran poner en práctica políticas de ajuste estructural. Esta tendencia se acentuó con el nombramiento de A. W. Clausen para la presidencia del Banco en 1981, fecha desde la que el Banco comenzó a incorporar la “nueva política económica” a su estrategia. Entretanto, el Fondo Monetario Internacional, que por naturaleza abogaba siempre políticas fiscales restrictivas, comenzó a ganar influencia en la medida en que más y más gobiernos acudían a él en busca de financiamiento. A lo largo de los 80, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron imponiendo a un número creciente de gobiernos las recetas neoclásicas para el desarrollo (Rapley, 1996: 69). Es preciso reconocer, sin embargo, que incluso en sus años más doctrinarios, el Banco Mundial no se convirtió nunca en un bloque monolítico neoliberal (Mosley y otros, 1991: 24).

- ⁹ Los 80 fueron años de dogmatismo antiestatalista exacerbado. No faltaban razones, porque el Estado existente, democrático o no, era la expresión y soporte de la coalición de fuerzas que anclaba al país en el bloqueo económico y la dualización social. Pero como los dogmatismos, una vez en marcha no tienen límites, tendió a confundirse el Estado existente con todo tipo de Estado, y en lugar de proceder a la rehabilitación y reforma estatales -que hoy se intentan- se provocó un gran debilitamiento y desprestigio del Estado mismo. La pobreza de la teoría neoliberal del estado culminó en las teorías neoanarquistas del estado mínimo. Como ha señalado Edmundo Jarquín, se vio el Estado exclusivamente como problema, en lugar de verlo, a la vez, como problema y como solución.
- ¹⁰ El neoinstitucionalismo económico al razonar la importancia de las instituciones para el desempeño económico, obligó a considerar la base institucional de los mercados como factor fundamental de su eficiencia. A partir de este momento, se evidenció el rol del Estado en el desarrollo en tanto que proveedor y adecuador de los marcos reguladores formales de la actividad económica. Una interesante exposición y debate de la aportación del neoinstitucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo puede encontrarse en Harris et al. (1997). Por otro lado, la reflexión sobre la experiencia de desarrollo del sudeste asiático llevó a la formulación de una nueva teoría, la del "estado para el desarrollo". Iniciada por Chalmers Johnson, la teoría del estado desarrollista o para el desarrollo ("developmental state") ha estado muy asociada al Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, con figuras tan influyentes como Gordon Whyte (1988), Robert Wade (1990), Manfred Bienefeld y Alice Amsden. Una buena síntesis de esta escuela se encuentra en Adrian Leftwich (1995).
- ¹¹ Richard Posner (1992: 608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las Administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente), y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante).
- ¹² El Banco Mundial en su Informe de 1997 ha adoptado esta perspectiva (páginas 27 y siguientes). Su tratamiento de las funciones del Estado es bien pragmático: distingue tres niveles de intensidad posible de intervención estatal, todos ellos compatibles con el nuevo modelo de desarrollo. En el primer nivel, que denomina de intervención mínima, el Estado asume la provisión de bienes públicos puros (defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y prevención de la salud pública) y la protección de los pobres. En el segundo nivel, llamado de intervención moderada, el Estado asume, además, el abordar las externalidades (educación básica y protección del medio ambiente), regular los monopolios (regulación de servicios públicos, defensa de la competencia de mercado), el corregir la información imperfecta (seguros de salud, vida y pensiones, regulación financiera, protección del consumidor) y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de desempleo). Finalmente, en el tercer nivel, llamado de intervención dinámica, el Estado asume, además, la coordinación de la actividad privada (fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector) y redistribución (redistribución de activos). A la vista de esta clasificación de funciones, la estrategia de reforma del estado propuesta por el Banco se basa en dos principios: (a) acomodar las funciones o roles estatales (el qué y el cómo se hace) a la capacidad efectiva del estado existente (en el entendido que, de pretender para un estado particular que desempeñe funciones estatales que son legítimas pero que están actualmente fuera de su capacidad, los fallos del estado se harán inevitables y, a pesar de la presencia de fallos del mercado, el resultado final empeorará el del mercado), y (b) establecer estrategias de construcción o desarrollo de capacidades que permitirán el abordaje progresivo por el Estado de otras funciones de desarrollo.
- La aproximación adoptada por el Banco Mundial tiene la huella evidente de los trabajos de su economista jefe Joseph Stiglitz (1996). Para una síntesis expositiva de la literatura sobre los "fallos del estado", desde la óptica de la "elección pública" puede verse Mitchell y Simmons (1994).
- ¹³ Hay que reconocer a Michel Crozier (1977, 1981 y 1995) el mérito de haber insistido tanto, especialmente en las culturas latinas, en la necesidad de cambiar nuestro modo de razonar sobre el cambio de sistemas sociales.
- ¹⁴ Stephan Haggard (1995: 41-60) utiliza la expresión "falacia tecnocrática" para referirse a la pretensión de cambiar el sistema de incentivos de las administraciones públicas (por ejemplo, del control por normas al control por resultados o de la toma de decisiones por órganos políticos a su delegación en agencias dotadas de autonomía técnica), sin refe-

- irse al proceso político subyacente a dichas administraciones y sin contemplar la necesidad de su eventual reforma. Aunque las reformas administrativas pueden iniciarse desde el ejecutivo o en forma tecnocrática, sólo se consolidarán si alcanzan un apoyo político y social suficiente. Los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos.
- 15 El profesor Caiden, al hacer balance de cuatro décadas de reforma administrativa, llegaba a la conclusión de que "ninguna reforma administrativa podrá suplir la ausencia de una verdadera reforma institucional" (Caiden, 1991: 48). Las razones por las que la vieja reforma administrativa se mantuvo a nivel meramente instrumental y tecnocrático están bien identificadas. Una síntesis de la literatura latinoamericana sobre el tema se incluye en Prats (1997).
 - 16 Hace tiempo que venimos insistiendo en la necesidad de separar debidamente los conceptos de institución y de organización a los efectos de un planteamiento mejor fundado de la reforma del estado (1995 Y 1997b). Para una aplicación de las consecuencias de la distinción al ámbito específico de la reforma de la función pública puede verse Prats (1997a).
 - 17 Si seguimos con el ejemplo anterior de la Aduana, ésta, como institución, no es un conjunto concreto de edificios, empleados, recursos financieros y técnicos, puestos a disposición de la autoridad para cumplir determinados objetivos. La Aduana-institución es el sistema normativo que, a partir del régimen vigente de comercio exterior, confía el control del tráfico internacional de mercancías a determinado grupo de funcionarios, estructura las relaciones de éstos con el poder político, establece las normas relacionales entre la organización aduanera y los empresarios y profesionales implicados en el tráfico. Es decir, la institución aduanera estructura el juego entre los diferentes actores -organizaciones o individuos-implicados en la importación y exportación de mercancías. Dicho juego no es sólo formal o legal. También puede haber actores informales -organizaciones de contrabando, grupos criminales con las conexiones más diversas, funcionarios y políticos corruptos...- que pueden haber estructurado un juego o institucionalidad informal, a veces complementario y a veces en contradicción con la institucionalidad formal, pero tan importante como ésta como determinante del sistema de incentivos de los actores.
 - 18 Por seguir con el ejemplo de la Aduana, proponemos al lector que eche un vistazo a la forma en que Domingo Cavallo se planteó la reforma de la Aduana argentina y cómo y porqué sólo tuvo un éxito parcial. Allí hay todo un verdadero caso de las implicaciones de una reforma del estado cuando se hace en clave institucional. Fácilmente se puede contrastar con lo que resultaría de una aproximación meramente instrumental (Cavallo, 1997).
 - 19 La distinción que acabamos de proponer entre instituciones y organizaciones coincide con la formulada por la escuela neoinstitucionalista de Douglas C. North (1989), aunque sus mejores fundamentos conceptuales están en la distinción establecida por Hayek entre "cosmos" y "taxis", es decir, entre el orden social espontáneo y sus correspondientes sistemas normativos, por un lado, y el orden de las organizaciones y su correspondiente sistema normativo, por otro (Hayek, tomo I, capítulos 1 y 2). Para una exposición más pluridisciplinar y comprensiva de una diversidad de escuelas institucionalistas puede verse la obra de Scott (1995).
 - 20 Toda la obra de North es una excelente exposición del tema aquí indicado. Una visión más panorámica y sintética del programa de investigación del neoinstitucionalismo actual puede encontrarse en Eggertsson et al. (1996: 6-24). Este último trabajo podría haber inspirado el gráfico 2.1. del Banco Mundial (1997: 34), aunque informamos al lector que otros gráficos más completos pueden encontrarse en el excelente trabajo de Eggertsson. Dichos gráficos no sólo muestran la correlación existente entre instituciones y desempeño económico o riqueza, sino entre instituciones y organizaciones, así como la dinámica del cambio de la institucionalidad formal.
 - 21 El Banco Mundial se ha acercado así a la posición previamente defendida por una serie de autores, conforme a los cuales, hoy, la gobernación ("governing") no consiste fundamentalmente en proveer bienes o servicios sino en crear el modelo o pautas de interacción entre los diversos actores intervinientes en el proceso político-administrativo (Kooiman, 1993: 275-282), o aquellos otros para los que las capacidades principales de gobernación (es decir, las de formulación de políticas públicas y de gestión o gerencia pública) sólo pueden separarse de las correspondientes en las organizaciones privadas por su referencia a la "governance" entendida como institucionalidad o sistema de articulación interorganizativa (Metcalfe, 1993: 185-196), o aquellos otros que indican que el problema hoy no es más o menos gobierno, sino mejor "governance", es decir, mejor articulación del "proceso colectivo, a través del cual cada

sociedad resuelve sus problemas y satisface las necesidades de sus miembros, utilizando como principal instrumento al gobierno (Osborne y Gaebler, 1992: 24), o, finalmente, a la de aquellos otros que expresan que el valor creado por los gobiernos no consiste sólo ni principalmente en la utilidad o satisfacción que el individuo deriva de sus servicios, sino de la arquitectura social en la que los individuos y los grupos persiguen su utilidad (Moore, 1995: 37).

- 22 Una excelente exposición sintética del cambio institucional es la hecha por Eggertsson, incluida su expresión gráfica (1996: 11-13). Especial atención se presta no sólo a la conocida dificultad del cambio institucional, sino al dato más inquietante de que muchas veces los cambios institucionales no producen la mejor solución posible o incluso pueden empeorar la institucionalidad vigente.
- 23 “Es necesario dismantelar la racionalidad instrumental implícita en la teoría económica neoclásica si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social. La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios importan; y la comprensión de la manera en que evolucionan resulta necesaria para progresar en el desarrollo de un marco analítico que nos ayude a comprender el cambio social. La teoría económica de la elección racional asume que los individuos conocen qué es lo que les interesa y actúan acordemente. Esto puede ser correcto tratándose de individuos que actúan en los mercados altamente desarrollados de las economías más modernas (y aún en éstas se registran anomalías importantes), pero es patentemente falso cuando se tienen que tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, que son las que han caracterizado y siguen caracterizando las opciones políticas y económicas que moldean el cambio histórico.... Herbert Simon (1986: 210) los ha afirmado diciendo: “Si aceptamos la proposición de que tanto el conocimiento como el poder de cómputo del decisor se encuentran severamente limitados, entonces tendremos que distinguir entre el mundo real y la percepción y la forma de razonamiento sobre el mismo de los actores. Es decir, tendremos que construir una teoría del proceso de decisión. Y nuestra teoría tendrá que incluir no sólo los procesos de razonamiento sino también los procesos que generan la percepción subjetiva del actor acerca del problema a resolver y de su marco”. La comprensión de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre exige, pues, adentrarse tentativamente en el proceso de aprendizaje social... La mente aparece para ordenar y reordenar los modelos de aprendizaje, evolucionando desde sus propósitos específicos iniciales a niveles mayores de abstracción capaces de procesar nuevo tipo de información. Esta capacidad de generalizar es no sólo la fuente de todo pensamiento creativo, sino también de las ideologías y sistemas de creencias que subyacen en las decisiones que tomamos los individuos... Los sistemas o estructuras de creencias son transformados en estructuras económicas y sociales mediante las instituciones (incluyentes tanto de las normas de comportamiento formales como informales). La relación entre los modelos mentales y las instituciones es, pues, muy íntima. Los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio” (North, 1994: 362-363).
- 24 “Es la combinación de reglas formales, normas de comportamiento informales y garantías de cumplimiento de ambas, lo que enmarca el desempeño económico. Mientras las reglas formales pueden cambiar de la noche al día, las normas informales, por lo general, sólo cambian gradualmente. Y como son éstas normas de comportamiento las que proveen de legitimidad a las reglas formales, el cambio revolucionario nunca es tan revolucionario como sus partidarios pretenden, y sus efectos pueden ser muy distintos de los esperados. Las economías que adoptan las reglas de otra economía exitosa obtendrán resultados diferentes en coherencia con las diferencias existentes entre las normas informales y las garantías de cumplimiento. La implicación es que la transferencia de las reglas económicas y políticas de las democracias exitosas a Europa del Este o a los países en desarrollo no es una condición suficiente para el buen desempeño económico. El ajuste y la privatización no son una panacea... Los gobiernos condicionan significativamente los resultados económicos porque definen y garantizan el respeto de las instituciones o reglas formales. Consiguientemente, una parte esencial de toda política de desarrollo consistirá en definir y garantizar eficientemente los derechos de propiedad. Y aunque sabemos poco de cómo conseguir este objetivo, podemos sin embargo establecer una serie de implicaciones: (a) las instituciones políticas sólo serán estables cuando estén rodeadas de organizaciones interesadas en su mantenimiento y dispuestas a luchar por ellas; (b) toda reforma exitosa exige tanto el cambio de las instituciones como de los sistemas de creencias, pues son los modelos mentales de los actores los que mol-

- dean sus decisiones; (c) el desarrollo de normas de comportamiento que soportarán y legitimarán nuevas reglas formales es un proceso lento, y a falta de las garantías de cumplimiento que tales normas suponen, las instituciones políticas tenderán a ser inestables; (d) aunque el crecimiento económico se puede producir a corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento económico a largo plazo implica el Estado de Derecho; (e) las constricciones informales favorables al crecimiento pueden producir crecimiento económico incluso con reglas políticas o condiciones adversas; la clave estará en el grado en que tales condiciones adversas son efectivamente exigidas” (North, 1994: 366-367).
- 25 El Informe de 1997 del Banco Mundial se ha querido desmarcar expresamente de estos precedentes: “Esta atención particular (dada por este informe) a las instituciones difiere mucho del enfoque tradicional basado en la asistencia técnica, que hace hincapié en el equipo, los conocimientos y la capacidad administrativa o técnica. En el caso que nos ocupa se insiste en el marco de incentivos que orientan el comportamiento, es decir, lo que hacen los organismos y funcionarios públicos y la forma en que lo hacen” (Banco Mundial, 1997: 91).
- 26 “La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración...” (Max Weber, 1922 y 1987: 731).
- 27 Sobre la evolución de la teoría organizativa tras la contestación del paradigma burocrático puede verse Clegg y Hardy (1996: 1-56) y sobre la génesis y evolución de la teoría de la contingencia estructural puede verse Donaldson (1996: 56-94).
- 28 El concepto de “burocracia patrimonial” es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas “sumamente irracionales de burocracia”, características de los tiempos anteriores a este capitalismo (Weber, 1992 y 1989: 1073). A través de los siguientes párrafos se revelan algunas de las condiciones planteadas por Weber para el surgimiento de las burocracias: “Lo fundamental para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de “motivos” racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La “igualdad jurídica” y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una “objetividad” racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial” (Weber, 1922-1989: 735). “La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter “racional”: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta. Por lo tanto su origen y propagación han influido siempre en todas partes revolucionariamente, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional (como los sistemas de dominación patriarcal, patrimonial y carismático)” (1922-1989: 752). “Si a pesar de toda esta indudable superioridad técnica de la burocracia, ésta ha sido siempre un producto relativamente tardío de la evolución, tal condición se debe, entre otros factores, a una serie de obstáculos que solamente han podido ser definitivamente eliminados bajo ciertas condiciones sociales y políticas. La organización burocrática ha alcanzado regularmente el poder sobre todo a base de una nivelación, por lo menos relativa, de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones. Se trata especialmente de un inevitable fenómeno concomitante de la moderna democracia de masas en oposición al gobierno democrático de las pequeñas unidades homogéneas. Ello ocurre, por lo pronto, a consecuencia de un principio que le es característico: la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas. Pues esto sigue de la exigencia de una “igualdad jurídica” en el sentido personal y real y, por tanto, de la condenación del “privilegio” y de la negación en principio de toda tramitación “según los casos”. Pero

proviene, asimismo, de las condiciones sociales previas que hacen posible su nacimiento..." (1922-1989: 738). "Pero también históricamente, el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente "del Cadí", o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho..., como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia... Sin duda, la circunstancia de que esa "justicia del Cadí" y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan) el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapaña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna -ni podía originarse- en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los "precedentes", o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse" (1922-1989: 1062).

- 29) En América Latina los trabajos más valiosos y expresivos sobre la administración gerencial se deben a Bresser Pereira (1996). En un reciente trabajo, que aporta una interesantísima visión integral de la reforma del estado, la reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: "La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995)... Las principales características de la administración pública gerencial son: (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos); (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; (d) separación entre las secretarías formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos 1) de control social directo, 2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la for-

- mación de “cuasi-mercados” en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado” (Bresser, 1997: 28).
- ³⁰ El diálogo crítico aquí sugerido es el contenido del excelente documento de Nuria Cunill (1997a), así como, ya in extenso, del capítulo III de su libro (1997b).
- ³¹ “Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidos. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones, los mercados no pueden funcionar” (Banco Mundial, 1997: 47).
- ³² El Banco Mundial, en un Informe mundialmente famoso sobre las razones del rápido desarrollo en el Sudeste Asiático (1993), destacó entre las más importantes la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito. La misma conclusión se destaca en un recentísimo informe de Birdsall et al. (1997) en el que se revisa la experiencia de desarrollo asiática en lo que pueda ser relevante para América Latina: “Para producir una sinergia entre el sector público y privado que estimule el desarrollo se requiere la construcción de un servicio civil confiable y técnicamente competente que pueda formular las políticas e implementarlas con integridad. El reclutamiento y la promoción tienen que basarse en el mérito; la retribución, en términos generales, debe ser competitiva con el sector privado. La creación de una autoridad monetaria independiente capaz de resistir la presión política y las conveniencias electorales puede ayudar a la estabilidad. Unas instituciones presupuestarias sanas pueden ayudar a mejorar la asignación del gasto y mantener el equilibrio fiscal. Un sistema judicial transparente y eficiente es esencial para proteger los derechos de propiedad y para asegurar la resolución no corrupta de conflictos....” (1997: 9).
- ³³ Sobre las dificultades de crear auténticas organizaciones burocráticas valgan las citas de Weber incluidas en la nota 28. Las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de “*third party enforcement*” (North, 1989: 54-60). El Banco Mundial remarca también este mismo objetivo de desarrollo y, consciente de su dificultad, propone su debida secuencialización: “...basta unas instituciones elementales para facilitar en gran medida el desarrollo económico basado en el mercado; (pero)...son muchos los países que actualmente carecen hasta de los fundamentos más esenciales de la economía de mercado. En ellos, la primera prioridad ha de ser la de sentar las bases fundamentales de la legalidad, a saber, la protección de la vida y la propiedad frente a actos delictivos, la lucha contra la arbitrariedad de los funcionarios públicos y la existencia de un sistema judicial equitativo y previsible.- Una vez establecida una base de legalidad, se puede ya buscar la manera de conseguir que determinadas partes del sistema jurídico respalden los derechos de propiedad. El ámbito legal es inmenso; abarca desde la concesión de títulos de propiedad de la tierra y la posibilidad de dar en garantía los bienes muebles, hasta la promulgación de leyes que gobiernen los mercados de valores, la protección de la propiedad intelectual y la competencia. Sin embargo, las reformas en esas esferas, especialmente las más complejas, sólo darán fruto si hay una gran capacidad institucional. En muchos países, es preciso solucionar primero problemas más básicos” (Banco Mundial, 1997: 52). Un estudio empírico del diferente impacto que en los negocios tienen los entornos reguladores de Chile y de Brasil, relevante para nuestro tema, puede verse en el estudio de Andrew Stone et al. (1996: 95-128).
- ³⁴ Según estas propuestas, los funcionarios de autoridad deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a reglas preestablecidas y permanentemente adaptadas –incluidos los códigos deontológicos– que enmarcan su función. Este sistema no se pretende que sea satisfactorio (el principal soporta tanto el costo del monitoreo como del tiempo empleado por los funcionarios en reportar), pues es costoso y no establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño. Resulta, sin embargo, el sistema más razonable, aunque sólo sea como “*third best*”, habida cuenta que el monitoreo del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de cada funcionario resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski, 1996: 18). Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad admi-

nistrativa como gestión, gerencia o "management", o la de extender el régimen funcional al universo del empleo público, para intentar aplicar generalizada o indiscriminadamente después las técnicas de economía, eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo que puede producir más males que bienes (Prats, 1997: 49). En este sentido, pueden considerarse también las serias objeciones críticas de Johnson y Libecap al enfoque "reinención del Gobierno" popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente, a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosa en actividades de gobiernos locales, ajenas a las actividades exclusivas del Estado (Johnson y Libecap, 1994: 186).

- 35 Para Horn un régimen funcional que, aún disponiendo de selección en base al mérito, no cuenta con un adecuado desarrollo de la carrera administrativa, no merece la plena calificación de sistema de mérito al no ser capaz de obtener las potencialidades que pueden esperarse razonablemente de éste. La promoción por mérito es el elemento decisivo del sistema, a condición de que se produzca según pautas de carrera bien establecidas y capaces de cubrir toda una vida administrativa. Fundamental resulta la división entre grados y por categorías o escalones dentro de cada grado: la promoción por escalones debe hacerse con base en la antigüedad (presumiendo que la antigüedad implica mejora de capital humano –lo que resulta eficiente presumir incluso cuando no es real, habida cuenta de lo costoso que sería el monitoreo personalizado–) y la promoción entre grados con base en el desempeño comparado en relación a los "pares" apreciado por una Comisión de Mérito independiente (Horn, 1995: 119-120). Horn ha razonado incluso la eficiencia del derecho al cargo ("*tenure*") en el desarrollo de las funciones de autoridad, eficiencia que había sido cuestionada por Max Weber (1922/1989: 203). La crítica realizada en su día por Weber sigue siendo la vigente: se basa en la apreciación de que la dificultad de despido por incumplimiento elimina el incentivo más claro para la eficiencia. Ahora bien, la eficiencia del despido sólo es real cuando el empleador puede descubrir el incumplimiento o el desempeño deficiente, lo que resulta considerablemente difícil en el caso de los funcionarios de autoridad organizados en "burós". En estos casos no es fácil definir objetivos y hay una considerable incertidumbre en lo que hace a la relación entre las acciones de los subordinados y los resultados, por lo que tampoco resulta sencillo definir el buen cumplimiento más allá de ciertos mínimos elementales. En tales situaciones, lo más eficiente es crear incentivos para que los funcionarios libren información de su actividad a los superiores, lo que se consigue mediante la vinculación de la promoción por grados al juicio del superior en base a los informes de los subordinados. De este modo, el derecho al cargo, debidamente instrumentado mediante el sistema de mérito en la selección, la carrera y las retribuciones, no sólo se justifica por procurar seguridad jurídica sino como incentivador de la propia eficiencia funcional (Horn, 1995: 122).
- 36 Existe una gran diferencia entre la concepción de la burocracia en Weber y el concepto de burocracia maquinal de Mintzberg (1993). La primera refiere la racionalidad de la dominación al sometimiento de la gestión organizativa no sólo a normas internas sino a normas generales externas que se imponen a la burocracia, impiden la arbitrariedad en la relación administración-ciudadano y permiten la previsibilidad de las decisiones públicas y el cálculo empresarial. La idea mintzberguiana no alude a ninguno de estos extremos, sino exclusivamente al tipo de configuración interna de la organización. En particular se refiere a la previsión de los comportamientos organizativos en normas previamente diseñadas y a la concepción de la administración como diseño y aplicación de normas. La concepción mintzberguiana de la burocracia maquinal no es en absoluto incompatible con el control y la responsabilidad por resultados, contra lo que en ocasiones se quiere dar a entender. Los managers-administradores de la burocracia maquinal responden por los resultados, que deben medirse, pero los resultados son vistos como el indicador más relevante para detectar anomalías en la organización y proceder a la modificación de las normas y de los comportamientos, verdadero objetivo de la ciencia de la administración en esta concepción. Por contra, el sistema de dominación racional-legal es compatible con configuraciones organizativas distintas del tipo-ideal weberiano. En tal sentido los proyectos de reinención o sustitución de la burocracia pueden verse no tanto como abandono de la dominación racional-legal, que sigue siendo una necesidad, como del tipo-ideal o configuración organizativa burocrática, que presenta obvias disfunciones en los entornos actuales caracterizados por un gran dinamismo, una inevitable incertidumbre, una creciente diversidad y una inevitable interdependencia.

Bibliografía

- ALCHIAN, A. A. (1977), Some Economics of Property Rights, *Il Politico* (1965), 30; reeditado en ALCHIAN, A.A., *Economic Forces at Work*, Indianapolis, Liberty Press.
- ARYEETEY, Ernest (1996), Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B. (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., World Bank.
- AUCCOIN, P. (1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance*, 3, 2.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997), *América Latina tras una Década de Reformas Estructurales*, Informe de Progreso Económico y Social, parte segunda, Washington D.C., BID.
- BANCO MUNDIAL (1997a), *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1997b), Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development, Work in progress for public discussion, Washington D.C., Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial.
- BARON, D. T. (1995), The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches, en BANKS, J.S. y HANUSHEK, E.A. (comps.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BESLEY, Timothy (1996), Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B. (comps.), *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C.
- BIRDSALL, Nancy y JASPERSEN, Frederick (comps.) (1997), *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, Washington D.C., John Hopkins University Press para el BID.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1997), State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms, Brasilia, *Cadernos Mare do Reforma do Estado*, MARE.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1996), Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, trabajo presentado al Seminario "A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", Brasilia, (16 y 17 de mayo).
- BRESSER PEREIRA, Luis C. y NAKANO, Yoshiaki (1996), The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America, trabajo presentado en la Conferencia del PNUD-BID sobre Estado, Mercado y Equidad, Montevideo, (7 y 8 de octubre).
- CAIDEN, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin-New York, Walter de Gruyter.
- CAVALLLO, Domingo (1997), *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*, 4ª ed., Buenos Aires, Planeta.
- CLEG, Steward R. y HARDY, Cynthia (1996), Organizations, Organization and Organizing, en CLEGG *et al.* (comps.), *Handbook of Organizations Studies*, Londres, Sage Publications.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J. (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- CROZIER, Michel (1995), *La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, Interéditions.
- CROZIER, Michel (1981), *On ne Change Pas la Société par Décret*, Paris, Grasset.
- CROZIER, Michel y FRIEDBERG, E. (1977), *L'Acteur et le Système*, Paris, Editions du Seuil.
- CUNILL, Nuria (1997a), Las Reformas en curso de los Servicios Públicos ¿Un paso adelante o dos atrás para la gobernabilidad democrática?, trabajo presentado en las Jornadas "América Latina: en busca de la nueva institucionalidad", Esade, Barcelona, (junio).
- CUNILL, Nuria (1997b), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

- DONALDSON, Lex (1996), The Normal Science of Structural Contingency Theory, en CLEGG, Steward *et al.* (comps.), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage Publication.
- DROR, Yehezkel (1995), Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en Materia de Formulación de Políticas, trabajo presentado a la 12ª reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, (31 de julio al 11 de agosto).
- EDWARDS, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, Washington D.C., Oxford University Press for the World Bank.
- EGGERTSSON, Thráinn (1996), A Note on the Economics of Institutions, en ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thráinn y NORTH, Douglas C. (comps.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.
- FLORES, G. y NEF, J. (comps.) (1984), *Administración Pública: Perspectivas Críticas*, San José de Costa Rica, ICAP.
- FOUCAULD, Jean-Baptiste de y PIVETAU, Denis (1995), *Un Société en Quête du Sens*, Paris, Odile Jacob.
- HAGGARD, Stephan (1995), Reform of the State in Latin America, en World Bank Latin America, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The Challenge of Reform*, Washington D.C., World Bank.
- HARRIS, John; HUNTER, Janet y LEWIS, Colin E. (1995), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge.
- HAYEK, Friedrich A. (1979), *Law, Legislation and Liberty*, Londres, Routledge and Kegan Paul, (en castellano, *Derecho, Legislación y Libertad: una Nueva Formulación de los Principios Liberales de Justicia y de la Política Económica*, Madrid, Unión Editorial, 1982).
- HOLMSTROM, B. (1982), Moral Hazard in teams, *Bell Journal of Economics*, 13.
- HORN, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IGLESIAS, Enrique V. (1992), *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- JOHNSON, R.N. y LIBECAP, G.D. (1994), *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago, The University of Chicago Press.
- KIEWIET, D.R. y MCCUBBINS, M.D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- KLIKSBERG, Bernardo (1997), *O Desafio Da Exclusao. Per a uma Gestao Social Eficiente*, Sao Paulo, Fundap.
- KLIKSBERG, Bernardo (1984), Reforma Administrativa en América Latina: una Revisión del Marco Conceptual, *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- KOOIMAN, Jan (1993), Findings, Speculations and Recommendations, en KOOIMAN, Jan (comp.), *Modern Governance*, London, Sage.
- KRUEGER, Anne O. *et al.* (1983), *Trade and Employment in Developing Countries*, Chicago, Chicago University Press for the National Bureau of Economic Research.
- LAFFONT, J.J. y TIROLE, J. (1994), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- LEFTWICH, Adrian (1995), Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State, *Journal Of Development Studies*, 31, 3.
- LINZ, Juan J.; LIPSET, Seymour M. y POOL, Amy B. (1997), Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis, en United Nations Development Program, *Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean*, Undp, New York.
- MARCH, James G. y OLSEN Johan P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- MAYNTZ, Renate (1993), Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, vol. 1, 1987, Baden-Baden, Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, en KOOIMAN, Jan (comp.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.

- METCALFE, L. (1993), *Public Management: from Imitation to Innovation*, en KOOIMAN, Jan (comp.), *Modern Governance*, London, Sage.
- MINTZBERG, H. (1993), *La dirección*, Barcelona, Diaz de Santos.
- MITCHELL, W.C. y SIMMONS, R.T. (s/f), *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Boulder, Colorado, The Independent Institute, West View Press.
- MOORE, Marc (1995), *Creating Public Value*, Michigan, Michigan University Press.
- MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane y TOY, John (1991), *Aid and Power*, 2 volúmenes, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- NAÍM, Moisés (1994), *Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina*, The Carnegie Endowment, Washington D.C.
- NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- NORTH, Douglas C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OHNO, Izumi (1997), ¿Hacia un Paradigma del Nuevo Desarrollo? Los Debates del Banco Mundial con el Japón sobre Estrategias de Desarrollo, trabajo presentado en la *Conferencia "Más allá del populismo y el Neoliberalismo"*, San José de Costa Rica, (28 y 29 de agosto).
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- OSTROM, E.; SCHROEDER, L. y WYNN, S. (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructures Policies in Perspective*, San Francisco, Westview Press.
- PÉREZ SALGADO, Ignacio (1984), La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (período 1970-1977), en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PÉREZ, Carlota (1995), La Modernización Industrial en América Latina y la Herencia de la Sustitución de Importaciones. Basado en una ponencia presentada en el *Seminario sobre "Políticas de Globalización, Liberalización e Innovación"*, CIID, Ottawa, (27-29 mayo, 1992).
- POSNER, Richard A. (1992), *Economic Analysis of Law*, 2º ed., Boston, Little Brown.
- PRATS, Joan (1997), Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular, en PNUD (comp.), *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Cork, PNUD.
- PRATS, Joan (1995a), Los Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público, *Documentación Administrativa*, 241-242, Madrid, (enero-agosto).
- PRATS, Joan (1995b), Fundamentos para la Reforma del Estado en América Latina. Paper, PNUD, presentado a la *Conferencia sobre Nueva Generación de Políticas Públicas*, Montevideo, (marzo), reeditado en PRATS, Joan (1997), *Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un Enfoque Institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- PRZEWORSKI, Adam (1996), On the Design of the State. A principal-agent perspectiva, trabajo presentado en el *Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Brasilia, (16 y 17 mayo).
- RAPLEY, John (1996), *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- ROEMER, J.E. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- SAGASTI, Francisco (1995), *Democracia y Buen Gobierno*, Lima, Agenda Perú.
- SANGUINETTI, Julio M. (1994), *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*, Montevideo, Arca.
- SCOTT, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, California, Sage.
- SEN, Amartya (1996), Reflexiones acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI, trabajo presentado a la *Conferencia sobre "Teoría y Práctica del Desarrollo"*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., (3-5 de septiembre).

- SOBHAN, R. (1996), Towards a Theory of Governance and Development, trabajo presentado a la *Conferencia "Governance and Development"*, PNUD, New York.
- SPILLER, P.T. (1995), Regulatory Commitments and utilities privatization: implications for future comparative research, en BANKS, J.S. y HANUSHED, E.A. (comps.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1996), Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development, en BRUNO, M. y PLESKOVIC, B. (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., Banco Mundial.
- STONES, Andrew; LEVY, Bryan y PAREDES, Ricardo (1996), Public Institutions and Private Transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile, en ALSTON, Lee J. *et al.* (comps.), *Empirical Studie in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, Cass R. (1997), *Free Markets and Social Justice*, New York, Oxford University Press.
- TIROLE, J. (1994), The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers*, 96.
- TOMASINI, Luciano (1993), Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- WADE, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- WEBER, Max (1992), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Versthenden Soziologie*, Tubinga, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Las citas realizadas corresponden a la versión española *Economía y Sociedad*, 8ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- WHITE, Gordon (comp.) (1988), *Developmental States in East Asia*, London, McMillan.

¿Continúa el siglo del corporatismo?*

PHILIPPE C. SCHMITTER

El siglo veinte será el siglo del corporatismo de la misma forma en que el siglo diecinueve fue el siglo del liberalismo...

Mihail Manoïlesco

Hasta tiempos recientes, la confiada predicción de Manoïlesco podía ser fácilmente descalficada como un ejemplo más de tendencia ideológica, pensamiento cargado de deseo y retórica inflada de los treinta, una respuesta *événementielle* a un ambiente y un periodo peculiares (Manoïlesco, 1936). Con la derrota subsecuente del fascismo y el nacional-socialismo, el espectro del corporatismo no parecía seguir rondando el escenario europeo de manera tan fatalista. Por un tiempo, el concepto mismo fue retirado virtualmente del léxico activo de los políticos, aun cuando se le dejó como un objeto de exhibición conductual, por decirlo así, en algunos museos de prácticas atávicas como Portugal y España.

En los últimos tiempos, sin embargo, el espectro se encuentra de nuevo entre nosotros (verbalmente al menos), rondando las preocupaciones de los científicos sociales contemporáneos con creciente frecuencia y bajo múltiples apariencias. Casi cuarenta años después de que Manoïlesco (1936:7) declarara que “el curso inevitable del destino implica la transformación de todas las instituciones sociales y políticas de nuestros tiempos en dirección del corporatismo”, quizá deberíamos nuevamente tomar su predicción con seriedad y averiguar si acaso siguiéramos en el siglo del corporatismo —y apenas comenzamos a darnos cuenta.

Los propósitos de este ensayo son explorar los diversos usos del concepto de corporatismo, para sugerir una definición operacional de éste como un sistema particular moderno de representación de intereses; discutir la utilidad de distinguir subtipos de desarrollo y prácticas corporativas y, finalmente, presentar algunas hipótesis generales para “explicar” el contexto probable de su emergencia y persistencia.

I

El primer paso, propongo, es rescatar el concepto de corporatismo de entre los varios usos de éste que se han colado en la literatura y que (me) parecen hacer más por disolver o disfrazar, que por reforzar su utilidad. Por un lado, se ha hecho un fenómeno de fronteras tan vagas que, como el clientelismo, puede ser encontrado en todas partes y, por tanto, en ninguna está de manera clara. Por otro lado, ha sido asociado tan estrechamente a una sola cultura política, de configuración del tipo régimen o macro social, que el concepto se convierte, en el mejor de los casos, en especialmente descriptivo, más que comparativamente analítico.

Sin duda, la tarea más difícil es despojar al concepto de su tono e implicaciones peyorativas. Esto se hace aun más difícil por el hecho de que (a diferencia de los treinta) en la actualidad hay muy pocos regímenes que abierta y orgullosamente se pronuncian a sí mismos como corporativos. Es tentador por tanto, descubrir y denunciar como coporativistas, prácticas que los regímenes condenan o promueven bajo otras etiquetas, tales como “participación”, “planificación colaborante”, “representación mixta”, y “consulta permanente”. Por otra parte, si al corporatismo se le deja el significado simple de “comportamiento de grupos o sistemas de interés que no me gustan” o es utilizado como sinónimo de epítetos tales como “fascista” y “represivo”, puede entonces hacerse de poca o nula utilidad para los propósitos de comparación sistemática. Esto no quiere decir que, a quienes usan el concepto, se les deba prohibir de alguna forma el expresar frases valorativas o fuertes reacciones normativas respecto a su papel o consecuencias. He estudiado varios sistemas corporativos y he llegado a juicios personales bastante firmes acerca de cada uno de ellos. Pero espero que aquellos que estén en desacuerdo con su deseabilidad, puedan por lo menos llegar a algún acuerdo previo acerca de los referentes empíricos que identifican su estructura y comportamiento básicos. Pueden entonces debatir en cuanto los costos y beneficios y los “beneficios” y “males” que produce.

He encontrado útil en este trabajo el considerar al corporatismo como un sistema de representación de intereses y/o actitudes, un arreglo institucional modal o ideal-típico particular para vincular los intereses organizados de manera asociativa de la sociedad civil, con las estructuras de decisión del Estado. Como tal, éste es una de las muchas posibilidades de configuración *modernas* de la representación de intereses, de las cuales, el pluralismo es quizá la alternativa mejor conocida y más frecuentemente reconocida (pero hablaremos de ello más adelante).

Restringir el concepto, por decirlo así, para hacer referencia sólo a un conjunto concreto y específico de prácticas o estructuras institucionales que involucren la representación (o falsa representación) de intereses grupales empíricamente observables, tiene un número importante de implicaciones. Éstas diferencian tajantemente mi utilización preferida del término de diversos usos dados por otros a la misma etiqueta conceptual.

En primer lugar, al definir el corporatismo en términos de su praxis, el concepto se libera de su empleo en cualquier ideología o sistema de ideas particular¹. Mientras que, como se hará manifiesto en secciones posteriores de este ensayo, estoy bastante interesado en los argumentos presentados por proponentes particulares del corporatismo moderno o neocorporatismo, mi lectura de su uso en la historia reciente de las ideas sugiere que una extraordinaria variedad de teóricos, ideólogos y activistas lo han defendido por diversos motivos, intereses y razones.

Tales teóricos, ideólogos y activistas van desde los intelectuales románticos y orgánicos del Estado como Friedrich Schlegel, Adam von Müller, G. W. Friedrich Hegel y Rudolf Kjellen, hasta los pre-marxistas y protosocialistas como Sismondi, Saint-Simón y Proudhon; pasando por el pensamiento social cristiano, éticamente tradicionalista de Wilhelm von Ketteler, Karl von Vogelsang, el Marqués de la Tour de Pin, Albert de Mun y, por supuesto, los papas León XIII y Pío XI; por el autoritarismo fascista de Giuseppe Bottai, Guido Bartolotto, Giuseppe Papi y Francesco Vito; por el nacionalismo secular modernizante de Mihail Manoilescu; por el solidarismo burgués radical (en el sentido francés) de León Duguit, Joseph-Paul Boncour, George Renard y Emile Durkheim; por el universalismo místico de Ottmar Spann; por el funcionalismo internacionalista de Giuseppe de Michelig y David Mitrany; por el integrismo reaccionario pseudocatólico de Charles Maurras, Oliveira Salazar, Marcello Caetano y Jean Bréthe de la Gressaye; por el reformismo tecnocrático procapitalista de Walter Rathenau, Lord Keynes y A. A. Berle Jr.; por el sindicalismo anticapitalista de Georges Sorel, Sergio Panunzio, Ugo Spirito, Edmondo Rossoni, Enrico Corradini y Gregor Strasser; por el socialismo gremial de G. D. H. Cole, el joven Harol Laski, S. G. Hobson y Ramiro de Maeztu; por el comunitarismo o socialismo burgués de un François Perroux o un Henri de Man —por no mencionar a aquellos de sus defensores contemporáneos como Bernard Crick, W. H. Ferry, Pierre Mendes-France y David Alter.

Todos ellos —y la lista de ninguna manera está completa, ni las agrupaciones arriba mencionadas se distinguen de manera tajante²—, han convergido en la defensa de una relación institucional entre los sistemas de la toma autoritaria de decisiones y la representación de intereses que puede ser considerada como genéricamente corporatista por mi definición praxiológica (y definida frecuentemente como tal por los mismos autores), aun cuando concebían a este arreglo como uno capaz de involucrar estructuras radicalmente diferentes de poder e influencia, beneficiar a clases completamente distintas, y promover políticas públicas diametralmente opuestas.

Un estudioso francés del corporatismo describió la situación muy adecuadamente al decir que:

“El ejército de los corporatistas es tan dispar que uno es conducido a pensar que la palabra corporación es ella misma una etiqueta puesta sobre una gran cantidad de botellas que luego son distribuidas entre diversos productores, cada uno de los cuales las llena con la bebida de su preferencia. El consumidor debe mirar cuidadosamente” (Baudin, 1942:4-5).

La situación se confunde aun más por el hecho de que muchos de los teóricos contemporáneos, ideólogos y activistas distribuyen la misma bebida utilizando otras etiquetas.

El corporatismo no sólo es definido como una ideología (o peor, como una *Weltanschauung*) difícil de precisar en un conjunto central de valores o creencias y aun más difícil de asociar con las aspiraciones de un grupo social específico, sino que virtualmente todas las investigaciones empíricas detalladas de la praxis corporatista han mostrado que su desempeño y comportamiento varían considerablemente (si no es que se oponen diametralmente) respecto a las creencias manifestadas por sus defensores verbales. Como observara otro académico francés de los cuarenta (él mismo un defensor del corporatismo *à sa manière*), “la realidad del corporatismo existente es, sin duda, infinitamente menos seductora que la doctrina” (Murat, 1944:206)³. Las conceptualizaciones contemporáneas del corporatismo basadas exclu-

sivamente en los motivos y metas explícitas de los actores o sus apologistas tienden sólo a ofuscar esta “menos que seductora” realidad en la praxis.

En breve, encuentro que existe simplemente demasiada variedad normativa e hipocresía conductual en el uso de la etiqueta *ideológica* corporatista como para hacerla un instrumento operacionalmente útil para el análisis comparativo.

Tampoco encuentro muy productivo el considerar al corporatismo como una parte exclusiva de un producto distinto de una cultura política particular, especialmente una vinculada a algún área geográficamente circunscrita tal como la Península Ibérica⁴ o el Mediterráneo⁵. Esta aproximación del corporatismo no sólo corre a contrapelo de las críticas usuales (y, en mi visión, bien fundamentadas) surgidas en contra de la mayoría, si no de todas, las “explicaciones”⁶ político-culturales —especialmente contra aquellas basadas en evidencia anecdótica y razonamiento circular⁷— sino que también es completamente incapaz de explicar por qué configuraciones y comportamiento similares en las políticas de interés han emergido y persistido en una gran variedad de situaciones culturales, extendiéndose desde el norte de Europa y atravesando el Mediterráneo hasta lugares tan exóticos como Turquía, Irán, Indonesia y Taiwán, para nombrar algunos. Esta forma de pseudoexplicación tampoco puede contribuir mucho a responder a la pregunta de por qué, aun dentro del supuesto terruño de tal *ethos*, esto es, la península ibérica y sus “fragmentos”, el corporatismo se ha fortalecido y debilitado durante diversos períodos históricos. ¿Debemos creer que la cultura política es una especie de “variable grifo” que se abre de vez en cuando para producir un sistema diferente de representación funcional? Podríamos también preguntar, ¿por qué las sociedades que supuestamente comparthen el mismo *ethos* general exhiben tan amplia diversidad de valores en los grupos de interés, prácticas y consecuencias? Según todas las normas empíricamente disponibles, España es más católica que Portugal, Colombia más que Brasil, pero aun así en cada caso, es el último el que posee, con mucho, el sistema más corporatista. En el mejor de los casos, entonces, los argumentos culturalistas deben ser complementados ampliamente para dar cuenta de tales desviaciones embarazosas en cuanto a resultados.

Finalmente, dado que aquellos que han propuesto tal explicación también tienden a hacer gran énfasis en la ideología (ocasionalmente aun aceptando la palabra como hecho), podríamos preguntarnos por qué los más importantes ideólogos del corporatismo *no* provienen de esta parte del mundo. Una rápida mirada a la bibliografía anexa a este ensayo, que admitimos incompleta, mostrará que los orígenes intelectuales del corporatismo son predominantemente alemanes, belgas, franceses y austriacos y, secundaria y tardíamente, ingleses, italianos y rumanos. Aquellos que defendieron al corporatismo en las áreas ibérica y latinoamericana, directa y descaradamente importaron sus ideas del extranjero. El corporatismo moderno, no medieval, fue difundido al área ibérico-mediterránea, no creado en ella⁸.

Otra tendencia que ha surgido en discusiones recientes del corporatismo, es definir, o aun mejor, subsumirlo en alguna configuración política más amplia tal como el “Estado orgánico” o el “régimen autoritario”⁹. El concepto de “Estado orgánico” va en contra de muchas de las críticas de vaguedad de definición, falta de potencial especificidad empírica, y circularidad de la argumentación que han sido tratadas arriba en la aproximación política cultural. Más importante aún, es el que no logre tomar en cuenta el hecho histórico de que muchos Estados “orgá-

nicamente concebidos” no estaban compuestos por subunidades corporatistas, sino contruidos sobre una gran variedad de “órganos” que iban desde las *curies* y *phratries* de la antigua ciudad de Fustel de Coulange (1872), a los órdenes “metálicos” de excelencia moral en la organización política de Platón¹⁰ pasando por los sistemas de tres a cinco propiedades de diversos *anciens régimes* (Lousse, 1943), las falanges de Fourier (1829); las *régions* de Robert LaFont (1967) e incluso por las comunidades autónomas, plurales de Percival, o Paul Goodman (1947) o Gar Alperovitz (1973). Si aceptamos que una característica especial del corporatismo moderno (como ideología y como práctica) concierne al papel de asociaciones *funcionales* de interés, entonces éste es sólo una de las muchas unidades estructurales posibles, por ejemplo, familiar, territorial-comunitario, moral, religioso, “produccionista”, etcétera, que pueden aportar al establecimiento de un “Estado orgánico”. Enfatizar estas macro características aporta poco a la especificación de las relaciones concretas de autoridad, influencia y representación, a excepción de diferenciarlas de nociones igualmente vagas como la de “Estado mecánico”.

La relación del corporatismo en la política de interés con un tipo específico global de régimen político es un asunto mucho complicado (y en mi visión, más interesante). Por razones que se harán, espero, visibles en el curso de este ensayo, he encontrado más útil el definirlo como un sistema general concreto, observable de representación de intereses, “compatible” con diversos tipos de régimen, i.e., con diferentes sistemas partidistas, variedades de ideología de dominación, niveles de movilización política, diversos alcances de la política pública, etc. Intentaré entonces especificar distintos *subtipos* de representación corporatista, que parecen tener cuando menos una afinidad electiva por, si no es que como elementos definitorios esenciales de tipos específicos de régimen durante períodos específicos de su desarrollo¹¹.

Una tendencia más en la discusión rediviva del corporatismo que difiere de aquella aquí propuesta, es la que subsume el concepto no en uno más amplio de cultura política regional, forma de Estado o tipo de régimen, sino en alguna característica macro-social tal como la presencia de estigmas visibles (Rogoswski y Wasserspring, 1971), o la existencia *zuile, lager* o *familles spirituelles*¹² determinadas religiosa, ideológica o lingüísticamente. Aquí el problema es simplemente que las sociedades estigmatizadas o con estructuras verticales exhiben grados completamente diferentes de corporatismo en el sentido usado aquí, y que, a la inversa, muchos sistemas altamente corporatizados de representación de intereses existen en sociedades que no tienen marcada estigmatización visual o estructuras sociales y culturales verticales. Suecia está no menos corporatizada debido a su falta de ambas dimensiones¹³; Bélgica no lo está más debido a que sufre de ambas¹⁴. Estas son dimensiones interesantes y sobresalientes de las sociedades, en y por sí mismas, pero no parecen tener ninguna relación estrecha con el fenómeno sobre el que sugiero enfoquemos nuestra atención con el concepto de corporatismo.

En el estado presente de anarquía nominalista que prevalece en la disciplina, es absurdo pretender que los académicos de alguna manera se “reunirán” en torno a una conceptualización particular, rechazar usos alternativos del término y, por tanto, convenir en no convenir basados en una definición lexicográfica común. Lo único que podemos esperar de una discusión introductoria como ésta, puede ser el ganar algunos nuevos adeptos a un uso más específico y limitado del concepto de corporatismo y llamar la atención del lector hacia el que una gran cantidad de lo que se ha escrito recientemente acerca del corporatismo y lo que será discutido subsecuentemente en este ensayo puede no ser de mutua relevancia en absoluto.

II

Tras rechazar una serie de usos alternativos del concepto de corporatismo y expresar preferencia por una especificación más limitada empíricamente, enfocada en un conjunto de características observables de manera relativamente directa, y distinguibles en lo institucional que involucran la práctica concreta de la representación de intereses, me incumbe ahora mostrar tal especificación conceptual:

El corporatismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos¹⁵.

Obviamente, una definición tan elaborada es una descripción ideal-típica¹⁶, un constructo heurístico y lógico-analítico integrado por una variedad considerable de componentes teórica o hipotéticamente interrelacionados. Ningún sistema existente empíricamente de representación de intereses puede reproducir perfectamente todas estas dimensiones, aunque dos casos que he estudiado en detalle (Brasil y Portugal) parecen estar bastante cerca¹⁷. Mientras que esta *gestalt* o síndrome completo no es susceptible de medición directa, los componentes propuestos pueden ser evaluados fácilmente, si no es que cuantificados de inmediato. La investigación detallada respecto a la medida en la cual un sistema dado de representación está limitado en cuanto al número de unidades componentes, es compulsorio en cuanto a membresía, no concurrente entre sectores compartimentalizados, ordenado jerárquicamente en su estructura interna, reconocido o certificado en alguna forma *de jure* o *de facto* por el Estado, exitoso en el ejercicio del monopolio representacional dentro de categorías funcionalmente determinadas y sujetas a controles formales o informales en la selección de líderes y articulación de intereses, no sólo nos permitirá distinguir a qué tipo de sistema de intereses pertenece, sino también puede ayudarnos a medir el grado al cual estas dimensiones múltiples están relacionadas tanto empírica como lógicamente. Es por supuesto, bastante concebible en esta etapa temprana de la investigación en estos asuntos, el que, lo que he encontrado como un conjunto de prácticas institucionales interrelacionadas que se combinan en un sistema moderno delimitado, altamente covariante y resistente de representación de intereses, pueda estar bastante limitado en su ámbito de aplicación, por ejemplo, sólo a los regímenes autoritarios ibéricos, o restringido únicamente a un subtipo del corporatismo tales como los establecidos “artificialmente” desde arriba por el Estado.

Un propósito en el desarrollo de este elaborado modelo general, más allá de describir el comportamiento de un cierto número de sistemas políticos que me han interesado, es ofrecer al analista político una alternativa explícita al paradigma de la política de interés que ha dominado completamente hasta el momento la disciplina de la ciencia política norteamericana: el pluralismo. Mientras que un número considerable y una amplia variedad de académicos ha descubierto que el pluralismo (y con él, el tipo de régimen liberal democrático al que está estrechamente asociado) puede ser de poca utilidad para la descripción de la estructura y com-

portamiento probables de los sistemas de grupos de interés en formas de gobierno contemporáneas, y mientras algunos han llegado a sugerir que ya no podrá ser de mucha utilidad al aplicarse a las prácticas de regímenes industriales avanzados, pocos, si es que alguno de estos académicos, han propuesto un modelo alternativo o de contraste de las modernas relaciones representativas entre asociaciones y Estado. La mayoría simplemente lamentan el fin o degeneración del pluralismo y abogan por su regreso¹⁸, su reemplazo con alguna “democracia jurídica” (Lowi, 1969) más formalista, autoritativa (si es que no autoritaria), o su periódico *bouleversement* por movimientos sociales espontáneos (Lowi, 1971).

El pluralismo y el corporatismo comparten un cierto número de presupuestos básicos, como haría casi todo modelo de la política moderna de interés que aspire a ser realista: 1) la creciente importancia de las unidades de representación formal de la asociación; 2) la persistencia y expansión de intereses funcionalmente diferenciados y potencialmente conflictivos; 3) el floreciente rol de los cuadros administrativos permanentes, de la información especializada, del saber técnico, y consecuentemente de la oligarquía establecida; 4) la caída en importancia de la representación territorial y partidaria; 5) la tendencia secular hacia la expansión en el ámbito de la política pública; y 6) la interpenetración de los campos de decisión privados y públicos. No obstante esta extensa área de mutuo acuerdo, el pluralismo difiere notoriamente del corporatismo como respuesta ideal-típica a estos hechos de la vida política moderna.

El pluralismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, ordenadas sin jerarquía y auto-determinadas (en cuanto al tipo o ámbito de interés), que no tienen licencia especial, reconocimiento, subsidio o intervención en su creación, o controladas de alguna manera en la selección de su liderazgo o articulación de intereses, por parte del Estado, y que no ejercen un monopolio de la actividad de representación dentro de sus respectivas categorías.

Los practicantes del corporatismo y del pluralismo estarían fácilmente de acuerdo con James Madison en que “entre las numerosas ventajas prometidas por un sindicato bien cimentado, ninguna merece ser desarrollada con más cuidado que su tendencia a *romper y controlar* (énfasis mío) la violencia de la facción”. Estarían también de acuerdo en que “dar a todos los ciudadanos las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses es... tan impracticable como [suprimirlos todos de una vez] sería imprudente”. En donde empezarán ambos tipos de practicantes a diverger es en la afirmación siguiente de Madison de que “es en vano decir que los hombres de Estado iluminados serían capaces de ajustar esos intereses enfrentados y hacerlos servir al bien público”. Los corporatistas, basando su fe sea en la sabiduría superior de un líder autoritario, sea en la visión iluminada de los planeadores tecnocráticos, creen que tal unidad pública podría ser lograda y mantenida. Su “esquema de representación”, para usar la feliz frase de Madison, en lugar de ampliar el “número de ciudadanos” y la “esfera de los intereses”, los comprimiría en un conjunto fijo de categorías verticales representando cada una las funciones interdependientes de un todo orgánico. La metáfora de Madison era más mecánica y más dinámica. Por tanto, estaba menos apasionado acerca de limitar y ordenar las fuentes de división —sea desde arriba por imposición, o desde abajo por eliminación. Los corporatistas de cualquier tipo expresan con-

fianza en que un “estadista iluminado” (o un “Estado iluminado”) puede cooptar, controlar o coordinar no sólo a las “más frívolas y vanidosas pasiones y excitar sus más violentos conflictos”, sino también a las “fuentes más comunes y duraderas de escisión... la distribución diversa y desigual de la propiedad”¹⁹.

En suma, pluralistas y corporatistas a la vez reconocen, aceptan e intentan lidiar con la creciente diferenciación estructural y la diversidad de intereses de las formas modernas de gobierno, pero ofrecen remedios políticos opuestos e imágenes divergentes de la forma institucional que tomará tal sistema moderno de representación de intereses. Los primeros sugieren la formación espontánea, la proliferación numérica, la extensión horizontal y la interacción competitiva; los segundos defienden la emergencia controlada, la limitación cuantitativa, la estratificación vertical y la interdependencia complementaria. Los pluralistas colocan su fe en el balance cambiante de las fuerzas mecánicamente intersecadas, los corporatistas hacen un llamado al ajuste funcional de un todo orgánicamente interdependiente.

Las limitaciones de tiempo y espacio me impiden desarrollar aún más esta idea, pero tengo la sospecha de que estos dos síndromes contrastantes pero no diametralmente opuestos no agotan los posibles tipos alternativos del sistema moderno de representación de intereses.

Por ejemplo, la experiencia soviética sugiere la existencia de un modelo “monista” que podría ser definido como:

un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número fijo de categorías singulares, ideológicamente selectivas, no competitivas, funcionalmente diferenciadas y jerárquicamente ordenadas, creadas, subsidiadas y autorizadas por un solo partido y a las que se les concede un rol de representación dentro de ese partido y frente al Estado a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes, la articulación de sus demandas y movilización por apoyo.

Mucho más difícil de especificar, en términos de las dimensiones componentes que hemos venido utilizando para las otras tres, debido a su naturaleza radical y utópica, es la alternativa sindicalista. Esbozada apenas por algunos teóricos (muchos de los cuales posteriormente se harían corporatistas) este proyectado modelo parece rechazar o buscar transformar substancialmente muchas de las características dadas del proceso político moderno —en mayor o menor grado aceptado o aun promovido por los otros tres síndromes. No obstante, una breve descripción de sus características se ofrecerá más adelante, en parte debido a que ha emergido con creciente frecuencia (si no es que especificidad) en discusiones recientes acerca de la participación y la representación²⁰, y en parte porque parece redondear, en términos lógicos, las posibilidades de combinación de las variables utilizadas para definir a los otros tres tipos.

El sindicalismo podría ser definido como un sistema de agregación de intereses (más que una representación) en el cual las unidades constitutivas son un número ilimitado de categorías singulares, voluntarias, no competitivas (o mejor, protegidas), ordenadas sin jerarquizar o funcionalmente especializadas, sin reconocimiento, creación o licencia por el Estado o partido, sin controles estatales o

partidistas en la selección de sus líderes o en la articulación de intereses, sin el ejercicio del monopolio de la re-presentación, sino resolviendo sus conflictos y “distribuyendo con autoridad sus valores” de manera autónoma sin la interferencia estatal.

Con este último modelo de definición hemos avanzado cierta distancia respecto a nuestra explícita limitada preocupación por especificar las características del corporatismo como un sistema distinto y auto-sostenido de representación de intereses, y de no confundirlo con un sistema entero de dominación política. Sin embargo, esta excursión ha servido para recordarnos que el proceso de capturar, organizar y articular las demandas de la sociedad civil, al igual que aquéllos de recibir, interpretar, y aun aplicar las “coordinaciones imperativas” del Estado es sólo parte del proceso político, y por tanto inteligible solamente en propósito y consecuencia cuando se le considera en relación con otros subsistemas políticos y configuraciones totales de régimen. Este conjunto más amplio de preocupaciones, irónicamente nos lleva a la consideración de posibles subtipos de corporatismo.

III

No sería difícil ilustrar que la connotación estructural del corporatismo ofrecida más arriba describe adecuadamente el sistema de representación de intereses de un gran número de países, incluyendo muchos cuyos sistemas políticos globales difieren notoriamente —con todo y el lamentable estado de nuestro conocimiento empírico. Por tanto, se ha argumentado y se ha mostrado de manera bastante convincente, que Suecia (Elvander, 1966; Anton, 1969; Ruin, 1972; Huntford, 1972 y Meijer, 1969:103-116), Suiza (Huber, 1964:106), los Países Bajos (Kraemer, 1966 y Windmuller, 1969), Noruega (Rokkan, 1966:105-106), Dinamarca (Keller, 1968:169-170), Austria (Diamant, 1960; Lembruch, 1967 y Engelmann, 1962:651-620), España (Linz, 1970a, 1970b:146-183; Linz y de Miguel, 1966 y Witney, 1964), Portugal (Schmitter, 1973b), Brasil (Schmitter, 1973a), Chile (Menges, 1966:343-365 y Petras, 1969:199-203, 209-219), Perú (Cotler, 1972:3-12), Grecia (Legg, 1969), México (Scott, 1959), y Yugoslavia²¹ tienen, con mucho, asociaciones de intereses singulares, no-competitivas, ordenadas de manera jerárquica, compartamentalizadas sectorialmente que ejercen el monopolio de la representación y aceptan (*de jure* o *de facto*) limitaciones gubernamentalmente impuestas o negociadas en el tipo de líderes que eligen y en el alcance e intensidad de las demandas que hace rutinariamente al Estado²². Como resultado, tales asociaciones han logrado “un estatus cuasi-legal y un derecho prescriptivo a hablar por sus segmentos de la población. Influyen en el proceso de gobierno directamente, sin pasar por el [parlamento]. Son agentes de autoridad, representan al Estado en sectores completos de la vida social, y se les han delegado deberes que en sentido estricto pertenecen al servicio civil” (Huntford, 1972: 86). La síntesis anterior se aplica específicamente a Suecia, pero sirve también para describir ampliamente a los países arriba citados —y sin duda a muchos otros por ser investigados todavía.

Tal demostración de amplia identidad estructural tiene la virtud de desmentir, si no es que de despojar a algunas de estas formas de gobierno de las etiquetas pluralistas que han adquirido —un prestigioso título que usualmente se les concede por ninguna otra razón que por la mera existencia de una multitud de intereses organizados. También puede ser-

vir para cuestionar la relevancia de muchas supuestas propiedades asociadas con el pluralismo y de las que se asume por tanto, que se aplican a estas formas de gobierno: competencia dentro de los sectores, y por ende responsabilidad respecto a la membresía; presiones diversas y traslape, y por ende vacilación y moderación en las demandas; competencia abierta entre sectores de intereses, y por ende soluciones incrementales y equitativas; penetración y subordinación de los partidos políticos, y por ende metas partidarias ampliamente agregativas, baja disciplina partidista y ausencia de fuertes ideologías de partido; ausencia de jerarquías estables de influencia organizativa, y por tanto irrelevancia de la clase o la élite gobernante como categorías políticas; bajo umbral de entrada en el proceso de gobierno, y por tanto la asignación de roles clave a “grupos potenciales” y ausencia de favoritismos o exclusiones sistemáticas; importancia central a las presiones sobre las cámaras de representantes, y por tanto, concentración de la atención sobre el parlamento; la suposición de que las iniciativas políticas son producidas por la actividad de grupo “desde abajo”, y por tanto roles pasivos asumidos por parte del ejecutivo estatal y las burocracias administrativas; amplia dispersión de los recursos políticos, y por tanto, inexistencia de grupos omnipotentes con posibilidad de veto, ni elementos marginales despojados de todo poder; y finalmente, simple multiplicidad de intereses y libre asociación que aseguran la emergencia espontánea de fuerzas de contrapeso, y por tanto una tendencia general hacia la homeostasis o equilibrios cambiantes²³. Los sistemas corporatistas pueden arreglárselas para lograr y mantener resultados similares de moderación en las demandas, soluciones negociadas, liderazgo responsable, “desideologización”, participación inclusiva, equilibrio en el poder y balance homeostático, pero no pueden hacerlo a través del proceso que los teóricos y analistas del pluralismo han enfatizado. Por ejemplo, en los estudios que he conducido acerca de un tipo de corporatismo, he encontrado que características del proceso tales como agendas preestablecidas de los temas a discusión, cooptación de líderes, compartimentalización de las políticas verticales o sectoriales; institucionalización permanente del acceso; “juridización” o legalización de los conflictos de grupo a través de cortes laborales o administrativas, planeación tecnocrática y distribución de recursos por el Estado; desarrollo extensivo de agencias paraestatales funcionalmente especializadas; una cultura política que enfatiza el formalismo, el consenso, y las continuas negociaciones; una relación simbiótica con las prácticas clientelistas y patrimonialistas en algunas áreas temáticas y niveles de gobierno; estrechamiento deliberado y encapsulación de los “públicos relevantes”; uso periódico y sistemático de la represión física y la intimidación anticipatoria y, finalmente, el establecimiento de lo que Dahrendorf llamó un “cartel de la ansiedad” entre élites restringidas que representan el vértice de los “órdenes” o “corporaciones” jerárquicamente diferenciadas contribuyó a la persistencia y viabilidad de esos sistemas —aun a lo largo de extensos períodos de cambio económico y social y al enfrentarse con crisis políticas agudas inducidas desde el exterior. Aun cuando las comparaciones de longevidad institucional son difíciles de hacer, no veo que haya ninguna evidencia de que los sistemas corporatistas de cualquier tipo sean menos estables o más cortos que los pluralistas. Hay, sin embargo, fuerte evidencia de que funcionan de manera muy diferente —y frecuentemente para producir resultados en general similares.

Este esbozo de un modelo igualmente elaborado y alternativo al pluralismo podría parecer a algunos ser por sí mismo suficiente justificación para este ejercicio, pero la mayoría de los lectores sentirán una vaga sensación de que falta algo, si no es que dé aguda incomodidad.

Después de todo, Suecia no es Portugal y Suiza no es Grecia; y aun así, ahí están todos ellos —ignominiosamente agrupados juntos bajo el mismo rubro.

La razón de esta sensación de insatisfacción latente (y en algunos casos, manifiesta) descansa sin duda en el espacio de la distinción conceptual que he hecho entre corporatismo y pluralismo. Mientras que éste podría ser un paso preliminar indispensable en la clasificación de los sistemas de interés, especialmente la ubicuidad y el prestigio de la etiqueta pluralista, es éste un paso que todavía, para usar la expresión de Sartori “no ayuda a viajar bien” (*does not travel well*), o mejor, “viaja muy lejos demasiado fácilmente”. Si nuestro objeto de investigación no es hacer comparaciones universalizantes suprahistóricas, sino explorar las hipótesis de rango medio que son explícitamente calificadas de acuerdo con el espacio cultural, histórico y aun geográfico, debemos entonces proceder más allá, *per genus et deifferentiam*, en nuestro viaje taxonómico. Debemos, en suma, desarrollar la noción de posibles subtipos de políticas de interés corporatistas (al igual que, por supuesto, deberíamos hacer con las pluralistas, aunque esto no lo intentaremos aquí)²⁴.

El teórico corporatista más original y estimulante, Mihail Manoïlesco, proveyó la distinción clave entre dos diferentes subtipos. Uno que llamó *corporatisme pur*, en el que la legitimidad y el funcionamiento del Estado dependían primaria o exclusivamente de la actividad de “corporaciones” de representación singulares, no-competitivas, ordenadas jerárquicamente. En contraste, llamó al segundo *corporatisme subordonné*, en el que “corporaciones” estructuradas de manera similar eran creadas y mantenidas como órganos auxiliares y dependientes del Estado que fundaba su legitimidad y funcionamiento efectivo sobre otras bases (1936:92)²⁵. Esta distinción radical que involucra, como veremos, no sólo la naturaleza del poder y las razones de influencia, sino también el patrón de desarrollo por el cual emerge el corporatismo, ha sido reiterada, expandida, y discutida largamente por los teóricos corporatistas portugueses, por quienes los dos subtipos fueron etiquetados *corporativismo de associação* y *corporativismo de Estado*²⁶. Para nuestros propósitos, podríamos etiquetar al primero, autónomo y penetrante, como *corporatismo social*, y al segundo, dependiente y penetrado, como *corporatismo de Estado*.

Algunas pistas de los elementos estructurales y conductuales que diferencian estos dos subtipos de corporatismo, pueden encontrarse en nuestra connotación global inicial, o más específicamente, en lo que deliberadamente *no* ha sido incluido en esa definición.

- 1) *Número limitado*: no indica si es establecido por procesos de arreglos entre asociaciones, por “carteles políticos” diseñados por los participantes previamente existentes para excluir a los recién llegados, o por restricción gubernamental deliberada.
- 2) *Singular*: no indica si el resultado espontáneo de la cooptación o eliminación de la competencia es obtenido por las asociaciones sobrevivientes, o por una erradicación impuesta por el Estado de las asociaciones múltiples o paralelas.
- 3) *Obligatorio*: no especifica si es *de facto*, a través de presión social, cuotas contractuales, provisión de servicios esenciales y/o adquisición de capacidad de licenciamiento privado, o *de jure*, a través de códigos laborales o alguna otra autoridad decretada oficialmente exclusiva.

- 4) *No competitivo*: no hace explícito si es producto de las tendencias oligárquicas internas, o de los acuerdos voluntarios externos entre asociaciones, del tipo de tratados, o de una interposición continua de la mediación, arbitraje y represión estatales.
- 5) *Ordenado jerárquicamente*: no indica si es resultado de procesos intrínsecos de extensión y/o consolidación burocrática, o de centralización y dependencia administrativas decretadas por el Estado.
- 6) *Funcionalmente diferenciado*: no especifica si se llegó a esta diferenciación a través de acuerdos voluntarios en los respectivos “territorios”, con la provisión de evitar cambios violentos, o por el *encuadramiento (framing)* establecido por el Estado, de las categorías ocupacionales y vocacionales.
- 7) *Reconocimiento por el Estado*: no diferencia entre el reconocimiento concedido como materia de necesidad política impuesta desde abajo sobre los funcionarios públicos, y aquél concedido por el Estado como una condición para la formación y la operación continuada de asociaciones.
- 8) *Monopolio de la representación*: similar al anterior, no distingue entre el monopolio conquistado independientemente y aquel concedido de manera dependiente.
- 9) *Controles sobre la selección del liderazgo y la articulación de intereses*: no sugiere si éstos son el producto de un consenso recíproco en cuanto a procedimiento y/o metas, o de una imposición asimétrica por los que detentan el “monopolio organizado de la violencia legítima”.

A través de este ejercicio de intención —la elaboración más detallada de las propiedades que se combinan para formar un concepto global— hemos construido dos subtipos completamente distintos. El primero involucra a todos o la mayoría de los elementos iniciales en las dicotomías exclusivas hechas arriba y corresponde idealmente a lo que hemos llamado el corporatismo social. Empíricamente, sus mejores ejemplos son los casos de Suecia, Suiza, los Países Bajos, Noruega y Dinamarca, al igual que las propiedades emergentes que han sido observadas por los académicos en otros sistemas, supuestamente pluralistas, como Gran Bretaña, Alemania Occidental, Francia, Canadá, y los Estados Unidos. El segundo tipo, descrito por los elementos últimos de cada distinción hecha arriba, integra el subtipo que hemos etiquetado como corporatismo de Estado y conforma históricamente los casos de Portugal, España, Brasil, Chile, Perú, México y Grecia —al igual, por supuesto, que las difuntas experiencias de la Italia fascista, la Francia petainista, la Alemania nacionalsocialista²⁷, y de Austria bajo Dollfuss.

Al ser vistos de manera estática, descriptiva, institucional, estos dos subtipos exhiben una similitud estructural básica, que los separa de los sistemas de representación de intereses pluralista, monista o sindicalista. Al ser vistos en movimiento, sin embargo, se revelan como productos de procesos políticos, sociales y económicos diversos, como los vehículos para diferentes relaciones de poder e influencia, y como los portadores de consecuencias administrativas muy distintas. El corporatismo social se encuentra inserto en sistemas políticos con unida-

des territoriales relativamente autónomas, de múltiples capas; procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones —aun en subculturas políticas con “múltiples capas” o altamente “estructuradas verticalmente”. El corporatismo de Estado tiende a estar asociado con sistemas políticos en los que las subdivisiones territoriales están fuertemente subordinadas a un poder central burocrático; las elecciones no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partido están dominados o monopolizados por un solo partido débil; las autoridades ejecutivas son exclusivas ideológicamente y son reclutadas de manera más restringida, y son tales que las subculturas políticas basadas en clase, etnia, lenguaje o región son reprimidas. El corporatismo social aparece como el componente concomitante, si no inevitable, del Estado organizado de bienestar democrático, postliberal, de capitalismo avanzado; el corporatismo de Estado aparece como el elemento definitorio, si no es que de necesidad estructural, para el Estado neomercantilista, antiliberal de capitalismo atrasado, autoritario.

IV

El corporatismo aparece bajo dos muy diferentes formas: la revolucionaria y la evolucionaria. Es el producto de un “nuevo orden” precedido de un derrocamiento de las instituciones políticas y económicas de un país dado, y creado por la fuerza o por un “espíritu colectivo” especial; o el resultado de una evolución natural en las ideas y eventos económicos y sociales. En el último caso, el corporatismo emerge entonces como un aspecto de una cierta *idéè-force* que progresa a lo largo de la amplificación y especificación del proceso de desarrollo de la asociación, y generador de lo que uno llama actualmente en varios países, “la mística corporatista” (Malherbe, 1940:13-14).

El autor suizo de estas líneas, él mismo atrapado en la “mística corporatista” que barrió su país en los treinta, ilustra no sólo que los teóricos que contemplaban la materia comparativamente se daban todos cuenta de la distinción entre los dos subtipos que hemos definido, sino que también eran bastante conscientes de la necesidad de dos teorías esencialmente separadas para explicar la emergencia del corporatismo moderno. Una de ellas enfatizaría más probablemente las tendencias a largo plazo, los cambios lentos, graduales, la continuidad cultural e institucional, la gradual toma de conciencia intelectual y la aceptación política pasiva; la otra, estaría forjada más probablemente de la *conjuncture* inmediata y del colapso inminente, un fuerte liderazgo y acción represiva, visión arquitectónica y retórica inflada. En breve, los orígenes del corporatismo social se encuentran en la decadencia lenta, casi imperceptible, del pluralismo avanzado, los orígenes del corporatismo de Estado se encuentran en la derrota rápida, altamente visible del pluralismo naciente.

La tarea de construir este conjunto de teorías duales es enorme, dada la aparentemente agobiante variedad de contextos en los que un tipo u otro de corporatismo han emergido, y la frustrante ausencia de estudios empíricos acerca de la dinámica histórica de cualquier tipo de sistemas de grupos de interés. Para complicar aún más la tarea, existe la tendencia natural a confundir el problema con el más general y claramente interrelacionado, de las causas de la erosión/colapso de la democracia liberal y del surgimiento/consolidación del gobierno

autoritario. Aun si enfocamos nuestra atención específica y exclusivamente en los factores que hipotéticamente afectan los cambios en el sistema de representación de intereses, debemos admitir desde el principio, que lo mejor que podemos hacer es identificar algunas condiciones probabilísticamente necesarias pero claramente insuficientes. Podemos sólo intentar *post factum*, despojar los casos históricos de sus idiosincrasias de personalidad y cultura, de sus accidentes de buena o mala fortuna, de sus catalizadores o precipitantes inmediatos pero superficiales, para revelar los elementos subyacentes de conductividad estructural que llevaron (y podrían llevar en el futuro) a tales resultados similares, y a la vez diferentes, del corporatismo social y de Estado²⁸. Difícilmente necesito enfatizar la naturaleza preliminar y especulativa de las siguientes teorías duales.

Tampoco debería subrayar que podrían no contribuir en mucho a la explicación de ocurrencias o no-ocurrencias específicas. Por ejemplo, ¿por qué los vacilantes y tentativos experimentos de corporatismo de Estado de Sidónio Pais en Portugal (1917-18), Primo de Rivera en España (1923-30), Pangalos en Grecia (1925) y José Uriburu en Argentina (1930-31), fracasaron en su intento de apoderarse del poder, cuando diez a doce años después, el corporatismo floreció en cada caso? ¿Por qué Suecia, Dinamarca, Suiza y los Países Bajos adoptan tratados internos de “paz social” entre asociaciones cumbre de empleadores y trabajadores en los treinta, y después se mueven rápida y gradualmente hacia el corporatismo social generalizado en los cuarenta y cincuenta, mientras otros países como Finlandia, Noruega y Bélgica se movieron más dubitativa y espasmódicamente, mientras que en otros, como Francia, Gran Bretaña, Irlanda y los Estados Unidos se han mostrado consistentemente más resistentes a los halagos del corporatismo? Dudo de que las siguientes especulaciones puedan contestar preguntas tan específicas de manera muy satisfactoria.

Cualesquier reservas que se puedan tener acerca del grado de determinación ejercido por la estructura y el modo de producción sobre tales variables políticas y actitudes individuales, opciones electorales, sistemas partidistas y doctrinas ideológicas, la investigación acerca de los orígenes del corporatismo de cualquier tipo nos conduce rápidamente a las limitaciones, oportunidades y contradicciones puestas sobre los actores políticos por la operación del sistema económico. De modo más específico para los casos que me han interesado, lleva a la consideración de instituciones básicas del capitalismo y a la estructura de clase de la propiedad y el poder generada por éste²⁹. Quizá es lo directo de la vinculación entre el sistema de representación de intereses y estas instituciones de concentración de la producción y de desigualdad de la distribución, pero la situación resultante está particularmente “desnuda”.

Como macrohipótesis, sugiero que *la corporatización de la representación de intereses, está relacionada con ciertos imperativos o necesidades básicos del capitalismo para reproducir las condiciones de su existencia y acumular continuamente mayores recursos. Las diferencias en la naturaleza específica de estos imperativos o necesidades en diferentes etapas del desarrollo institucional y el contexto internacional del capitalismo, especialmente en la medida en que afectan el patrón de los intereses conflictivos de clase dan cuenta de las diferencias en los orígenes entre las formas de corporatismo social y de Estado.*

En síntesis, la decadencia del pluralismo y su desplazamiento gradual por el corporatismo social puede trazarse primero en la necesidad imperativa de un régimen estable dominado por la burguesía, debido a procesos de concentración de la propiedad, competencia entre econo-

mías nacionales, expansión del rol de la administración pública y la racionalización de la toma de decisiones dentro del Estado para asociar o incorporar a las clases y grupos de estatus subordinados de manera más estrecha dentro del proceso político.

En cuanto a la repentina derrota del pluralismo incipiente, y su reemplazo dramático y forzado por el corporatismo de Estado, ésta parece estar estrechamente asociada con la necesidad de ejecutar la “paz social”, no por la cooptación y la incorporación, sino por la represión y la exclusión de la articulación autónoma de las demandas de las clases subordinadas en una situación en la que la burguesía está demasiado débil, dividida internamente, dependiendo del exterior y/o escasez de recursos, para responder efectiva y legítimamente a estas demandas dentro del marco del Estado democrático liberal.

Por supuesto que a estos elementos generales, debemos añadir varios otros factores “sobredeterminantes” que se combinan con los primeros, haciendo del corporatismo un resultado crecientemente probable: 1) tendencias seculares hacia la burocratización y la oligarquía dentro de las asociaciones de interés; 2) grados privilegiados de movilización política y participación; 3) difusión de ideologías y prácticas institucionales extranjeras; 4) impacto de guerra y/o depresión internacional. Sin embargo, el meollo de mi especulación acerca de la conductividad estructural, descansa en los problemas generados por el desarrollo capitalista tardío y dependiente y las relaciones de clase no hegemónicas en el caso del corporatismo de Estado, y en el desarrollo capitalista avanzado, monopolista o concentrado y las relaciones de colaboración de clase del corporatismo social.

Retornando a la explicación de la relación capitalismo avanzado-corporatismo social, seré breve, en parte debido a mi menor familiaridad con este aspecto, y en parte porque ya existe una serie de estudios presentados de forma evocativa y documentados excelentemente sobre el tema.

El primer teórico importante en percibir ciertos imperativos emergentes del capitalismo y en vincularlos explícitamente con el corporatismo, fue John Maynard (Lord) Keynes. En un sorprendente ensayo publicado en 1926, titulado “The End of Laissez-Faire”, Keynes comienza por desmentir las afirmaciones del liberalismo:

No es cierto que los individuos posean una “libertad natural” indicativa en sus actividades económicas. No hay ningún “compacto” que confiera derechos a perpetuidad a aquellos que tienen o aquellos que adquieren. El mundo *no* está gobernado de tal manera desde arriba que los intereses privados y sociales siempre coincidan. No es una deducción correcta de los principios de la economía que el interés propio iluminado siempre opera para el interés público. Tampoco es verdad que el interés propio *sea* iluminado; con mayor frecuencia sucede que los individuos que actúan separadamente para promover sus fines son demasiado débiles para obtener siquiera éstos. La experiencia *no* muestra que los individuos al establecer su unidad social, vean con mayor claridad que cuando actúan separadamente (1952:312).

Dados estos resultados negativos (y una *sous-entendu* creciente conciencia de ellos entre públicos cada vez más amplios que ejercen sus derechos liberales voluntaristas concedidos por

abierta cesión de derechos y libertad de asociación) la *agenda* y la *no-agenda* (como la llamaba Keynes) del Estado debe ser modificada. O, como lo puso de manera más descarnada en otro ensayo: “En el futuro, el gobierno tendrá que asumir muchos deberes que ha evitado en el pasado” (1952:331). El objetivo de esta expansión imperativa de la administración pública es ejercer “inteligencia directiva a través de algún órgano apropiado de acción sobre los muchos vericuetos de la empresa privada, aun cuando... impida a la iniciativa y la empresa privadas avanzar”. Más específicamente, notó la necesidad de 1) “el control deliberado de la moneda y del crédito por una institución central”, 2) “la diseminación a gran escala de los datos relacionados con la situación de las empresas”, 3) “acto(s) coordinado(s) de juicio inteligente... en cuanto a la escala en que es deseable que la comunidad ahorre como un todo, la escala en la cual estos ahorros deben ir al exterior... y en cuanto a si la organización presente del mercado de inversión distribuye los ahorros a lo largo de los canales productivos más racionales”, y finalmente, 4) “una cuidadosa política nacional acerca de cuál es el tamaño de la población... más conveniente” (1952: 317-319). Para 1926, esta era una afirmación visionaria acerca del futuro papel del Estado en las sociedades capitalistas —aun en el contenido puntual y el orden secuencial de la nueva agenda de gobierno.

A pesar de la heterodoxia de estas sugerencias para “mejoras en la técnica del capitalismo moderno”, Keynes observó sabiamente que “no hay nada en ellas que sea seriamente incompatible con lo que me parece la característica esencial del capitalismo, es decir, la dependencia en el intenso atractivo de los instintos individuales por hacer y amar el dinero, como la principal fuerza motivadora de la máquina económica” (1952: 319). La razón de esta confianza en su compatibilidad se deriva de la instrumentalidad política que defendía como la forma de lograr esta revolución en la administración pública, es decir, el corporatismo social.

Creo que en muchos casos, el tamaño ideal de la unidad de control y organización está en algún lugar entre el Estado individual y el moderno. Sugiero, por tanto, que el progreso descansa en el crecimiento y reconocimiento de los cuerpos semi-autónomos dentro del Estado —cuerpos cuyo criterio de acción dentro de su campo es, simplemente, *el bien público de la manera en que ellos lo entienden*, y de cuyas deliberaciones, los motivos de las ventajas privadas son excluidos, aunque podría ser todavía necesario dejar algún espacio, hasta que el ámbito del altruismo de los hombres se expanda, para las ventajas aisladas de grupos, clases o facultades particulares— los cuerpos que en el curso ordinario de sus asuntos son prioritariamente autónomos dentro de sus limitaciones prescritas, pero que están sujetos en última instancia a la soberanía de la democracia, expresada a través del parlamento. Propongo un regreso, se podría decir, a las concepciones medievales de las autonomías separadas (1952:313-314). [El énfasis es mío.]

En tanto no hay evidencia (que yo sepa) de que el pequeño panfleto de Keynes ejerciera una influencia directa, del tipo de cartabón, o que siquiera provocara una toma de conciencia intelectual general de los temas que trató, dentro o fuera de la Gran Bretaña³⁰, el curso subsecuente del desarrollo de políticas en la mayor parte de las naciones desarrolladas occidentales confirmó su pronóstico. La paradoja fundamental implicada ha sido expresada de manera excelente por un académico holandés:

Mientras más éxito tienen los ciudadanos privados en organizarse a sí mismos en combinados y asociaciones poderosas para la promoción de sus variados y frecuentemente conflictivos intereses, más minan las condiciones esenciales para el funcionamiento real del concepto liberal clásico de un equilibrio logrado automáticamente entre fuerzas en libre competencia. Y mientras más prueba esta armonización instantánea tener poca relación con la realidad, más se ve obligado el gobierno a interferir en el orden para asegurar una integración deliberadamente regulada y planeada de los intereses (Kramer, 1966: 83).

A esto simplemente añadiría otra afirmación: mientras más viene el Estado moderno a servir como la garantía indispensable y autorizada del capitalismo, al expandir sus tareas reguladoras e integradoras, más encuentra que necesita de conocimiento profesional, información especializada, conocimiento prioritario de la opinión global, capacidad contractual y legitimidad participativa diferida que sólo los monopolios representativos singulares, ordenados jerárquicamente y guiados consensualmente pueden proveer. Para obtener esto, el Estado debe estar de acuerdo en delegar o compartir con estas asociaciones mucha de su autoridad decisoria recientemente adquirida, sujeta, como Keynes notó, “en último recurso a la soberanía de la democracia expresada a través del parlamento”.

Este proceso osmótico por el cual el Estado moderno y las asociaciones de interés modernas se requieren mutuamente, lleva, por una parte, a extensiones aun más profundas de las garantías y equilibrios públicos y, por la otra, a una mayor concentración y control jerárquico dentro de estos gobiernos privados. Las modalidades varían y van desde los subsidios gubernamentales directos para las asociaciones, hasta el reconocimiento oficial de *interlocuteurs de bona fide*, pasando por el desarrollo de responsabilidades delegadas para tareas públicas como el seguro de desempleo o de accidente, por membresía permanente en juntas asesoras especializadas, por posiciones de control de corporaciones mixtas (públicas y privadas), por un estatus informal de quasi-gabinete y, finalmente, por la participación directa en la toma autorizada de decisiones a través de juntas nacionales económicas y sociales. La secuencia por la cual el corporatismo social se ha colado en la forma de gobierno, probablemente varía considerablemente de caso a caso³¹, pero en la medida en la que el patrón holandés es representativo, muestra una tendencia circular peculiar. Ahí comenzó en el nivel local y sectorial, y esquemas de seguridad social manejados conjuntamente (1913); luego se movió hacia intentos abortados por establecer juntas de conciliación (1919, 1923); a cuerpos consultivos sectoriales (1933); extensiones públicas de las decisiones de cartel (1935); y acuerdos entre trabajadores y administración (1937) cubriendo obligatoriamente a los no miembros y no participantes; juntas sectoriales para la autorización de inversión (1938); el restablecimiento de una junta de fijación de salarios coordinada nacionalmente (1945); planificación nacional indicativa (1945); de regreso al establecimiento de juntas especializadas de producción e industriales, junto con una agencia coordinadora general, el Consejo Social y Económico (1950); y luego hacia abajo, con el establecimiento de consejos consultivos en cada empresa individual (1950), y finalmente, a la creación del Consejo para la Seguridad Social a nivel nacional, coordinado conjuntamente (1959) —exactamente donde empezaron en 1913³². El patrón resultante evolucionó pragmática y desigualmente, no por el desarrollo de algún gran diseño corporatista concertado. *Subió y bajó* de la empresa al nivel local y al nivel nacional, y fue hacia *atrás y adelante* desde una preocupación por bienes y servicios específicos (seguros, salud, capacitación) a áreas de pro-

ducción verticalmente especializadas (metalúrgica, electrónica, química, comercio al menudeo) a amplios sectores de producción horizontal (industria, comercio, agricultura); y *lateralmente* de un área temática a otra (salarios, precios, inversión, planificación indicativa). En tanto que la adaptación osmótica de los Países Bajos podría ser única en muchos aspectos, sospecho que un seguimiento secuencial de las medidas del corporatismo rampante en otras sociedades de capitalismo avanzado, no sería muy diferente³³.

Gracias al esfuerzo de Andrew Shonfield, difícilmente parece necesario seguir más en detalle con estas especulaciones. En su magistral *Modern Capitalism*, ha demostrado con gran detalle, para corregir defectos inherentes vinculados con procesos de concentración interna y competencia externa, que el moderno Estado “positivo” se encuentra simultáneamente intentando promover el pleno empleo, promover el crecimiento económico, prevenir la inflación, suavizar los ciclos de negocios, regular las condiciones de trabajo, cubrir los riesgos económicos y sociales individuales y resolver los conflictos laborales. Esta modificación drástica de la agenda/no-agenda gubernamental ha llevado en cambio (y en parte su producto) a un cambio importante en la relación entre las asociaciones de interés y la burocracia pública, como fue defendida y predicha por Lord Keynes. Sin vacilación, Shonfield etiqueta a esta fórmula de corporatista: “Los principales grupos de interés son unidos y animados a concluir una serie de negociaciones acerca de su comportamiento futuro, que tendrán el efecto de movilizar los eventos económicos a lo largo del camino deseado. El plan indica la dirección general por la cual los grupos de interés, incluyendo al Estado en sus variadas presentaciones económicas, han acordado que es la que quieren seguir” (1965:231)³⁴.

En la Europa occidental de la posguerra, Shonfield encuentra esta aproximación en competencia o en combinación con otras dos: 1) planeación “indicativa” intelectualizada, tecnocrática y, 2) control económico reforzado directo y propiedad por el Estado.

En una serie de estudios de caso investigados concienzudamente y bien contruidos, explora la medida en la que esta aproximación social corporativa se ha colado de manera diferencial en los procesos de gobierno europeos, solo o en combinación con los otros dos. En instancias específicas, enfatiza las variables generales del tipo histórico-institucional-legal³⁵, los residuos ideológicos³⁶, los niveles previos de consolidación de la asociación voluntaria y estilos de toma de decisiones³⁷, la seriedad de las presiones demográficas y de la reconstrucción económica³⁸, las concepciones consolidadas del rol a seguir por parte de los intereses organizados³⁹, como proveedores todos ellos, de un incentivo más grande para la corporatización. Aun más fascinantes resultan sus explicaciones de por qué los países europeos han resistido, o mejor, no han sucumbido tan rápida o completamente ante esta aproximación. Para Francia, subraya el papel del entrenamiento especializado y la autoconciencia de las corporaciones de parte de los altos funcionarios civiles (1965:122); para el Reino Unido, encuentra la respuesta en la visión británica tradicional de la relación adecuada entre los poderes público y privado (en el que) los dos... son pensados como completamente distintos uno del otro, al igual que en la resistencia, por los industriales, a la membresía y jurisdicción obligatorias (1965:99, 231-233). En una brillante discusión de la paradoja norteamericana —“los americanos, que actuaban en los treinta como los precursores del nuevo capitalismo, parecían detenidos en su curso justo cuando el sistema empezaba a dar frutos en el mudo occidental, mostrando la totalidad de sus poderes para proveer los grandes dones del crecimiento económico,

el pleno empleo y el bienestar social”—, Shonfield busca las causas de este abortado intento para impulsar las formas corporatistas del hacer político durante el principio del New Deal (1933-35). Las encuentra en las jurisdicciones internamente competitivas y traslapadas de las burocracias federal y estatales, la preferencia por el estilo de liderazgo de Roosevelt (“su lucha por el papel de negociador en jefe, su evidente placer en el ejercicio de un tipo de atletismo administrativo”), en el rol activo, intervencionista, del Congreso en el proceso administrativo, la impronta jurídica y legalista impuesta sobre el Estado norteamericano por el rol especial que los abogados han jugado en él, y en la ausencia de una élite de servidores públicos más profesionales y seguros de sí (1965:298-329). Aunque Shonfield lleva su análisis hasta mediados de los sesenta, es lamentable que se detenga antes de que Lyndon Johnson y, de manera más rápida, Richard Nixon, se las arreglaran para transformar esta “relación separada por un brazo de distancia con la empresa privada” (como la describe Shonfield) en algo que se parece más a una especie de “activa aglomeración” que los corporatistas de la NRA habían propuesto al principio de los treinta (Green y Petkas, 1972:18).

Su *Modern Capitalism* nos provee con una verdadera mina de oro de interesantes hipótesis generales concernientes a la emergencia del corporatismo social y de sub-hipótesis específicas, aunque de alguna forma *ad hoc* para explicar su rol diferencial en las formas de gobierno occidentales contemporáneas, y sus relaciones emergentes con otros mecanismos gubernamentales de la administración capitalista avanzada. Desde mi punto de vista, al que admito menos informado que otros, tendería a enfatizar un período más largo de revisión histórica para incluir, por ejemplo, las medidas de planeación, racionalización, movilización y reconstrucción tomadas durante y tras la Primera Guerra Mundial y su impacto sobre los subsecuentes “paradigmas de la administración pública”⁴⁰. Añádase a esto una discusión más explícita de ciertas variables políticas, tales como el grado previo de conciencia de clase y la intensidad del antagonismo de clase, la medida de la interpenetración previa del partido y las asociaciones de interés (estructuras de tipo *lager*), la difusión ideológica y el clima internacional, además de las tasas previas de movilización y participación políticas. No obstante, en nuestra comprensión del corporatismo, iniciamos de manera impresionante, aunque aún especulativa.

No estamos dotados de manera tan afortunada en ninguno de los niveles teórico-deductivo, ni empírico-inductivo con respecto al corporatismo social. Por supuesto, una razón para ello es que no existe —todavía— un volumen que acompañe al *Modern Capitalism* titulado *Capitalismo dependiente* o *derivado*. Pero esta falta de detallados estudios comparativos de caso, o siquiera de buenas monografías por países individuales, es sólo parte de la dificultad.

Los teóricos-apologistas del corporatismo de Estado, por lo general no ayudan mucho. Esto, no tanto porque tendieran a ser menos perceptivos y personalmente menos objetivos que, digamos, Lord Keynes, sino que caían en una contradicción implícita entre su tarea especulativa subjetiva y la función política objetiva que estaban llamados a ejercer.

Así, por ejemplo, escasamente existe un solo teórico del corporatismo de Estado que no proclame su oposición al estatismo, su compromiso con una descentralización de las decisiones y su deseo de una eventual autonomía asociativa⁴¹. No obstante, nuestro teórico se da cuenta de que, dada la naturaleza fragmentada, ideológicamente cargada y dividida en clases del sistema político dentro del que opera, las asociaciones singulares, no-conflictivas, ordenadas jerár-