

# ESTADO, GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO

---

LUCIANO TOMASSINI\*

La tendencia a la compartimentalización de las ciencias sociales ha influido negativamente en la evolución de nuestras sociedades. Ha limitado y desequilibrado el análisis de las situaciones reales y la formulación de las políticas requeridas para manejarlas. Durante mucho tiempo los economistas prescindieron de aportes provenientes de los estudios políticos, y probablemente con razón, pues en nombre del concepto de la "autonomía de la política", politicólogos e internacionalistas se ufanaron de excluir de sus consideraciones los factores económicos restando así relevancia y utilidad a sus análisis. Hoy día hemos descubierto que esa no fue la única causa de la perjudicial separación que llegó a establecerse entre economía y política. Los economistas también trabajaron durante mucho tiempo bajo el supuesto de la autosuficiencia de los procesos económicos. Hoy día están comprendiendo que la economía no puede funcionar sin un gobierno legítimo, estable y eficiente, y que necesita de respaldo o tolerancia política.

Tan grave como ignorar el problema de la gobernabilidad sería el enfocarlo en forma equivocada o restringida. Existe la tentación de circunscribir el problema al mejoramiento del gobierno, y de su capacidad de manejar el proceso de desarrollo económico, y a maximizar la eficiencia del sector público. Invertir ideas y recursos solamente en esos temas, sin analizar las condiciones de las cuales realmente depende la estabilidad del gobierno, su capacidad para ejercer sus funciones y la viabilidad del sector público, sería como arar en el mar. Dichos esfuerzos, por legítimos, bien concebidos y eficientemente ejecutados que sean, estarían expuestos a fracasar o verse interrumpidos, una y otra vez por la falta de otras condiciones y por la ausencia o el mal comportamiento de unas variables mucho más relevantes y profundas que esos esfuerzos dejaron al margen de su análisis. Este documento se propone explorar, en forma extremadamente preliminar como corresponde al estado del arte en la materia, el conjunto de las condiciones de las cuales depende la

---

\* Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

governabilidad en nuestros países, sin limitarse a las variables más instrumental y directamente vinculadas al desempeño de las funciones del gobierno, a la formulación y aplicación de sus políticas, y a los servicios que éste normalmente suministra (particularmente en el campo económico), sino avanzando, en círculos concéntricos, hasta abarcar las fuentes más profundas de la legitimidad, estabilidad y gobernabilidad de nuestros regímenes políticos. Esta primera exploración es deliberadamente general, y no se circunscribe al ámbito de problemas comprendido en la esfera de competencia de determinadas instituciones nacionales e internacionales, y a sus posibles soluciones. Por ello, además, analiza las condiciones para fortalecer la gobernabilidad pero no da recetas. En el fondo parte del supuesto de que cualquier intento de analizar sólo un conjunto de variables —las que son de la competencia de la institución que hace el análisis— está condenado a fallar porque la gobernabilidad es un fenómeno sistémico y puede destruirse por no haber tomado en cuenta otras variables que escapan a la órbita escogida.

La triple hipótesis de que parte este trabajo es la de que la responsabilidad principal por el mantenimiento de la gobernabilidad es del Estado, de que para lograrlo, éste debe interactuar con la sociedad civil, el sector privado y los distintos agentes sociales y económicos, y que la forma de esta interacción —y sus resultados— dependen de la cultura política imperante. A nuestro juicio, estas hipótesis posibilitan y encuadran un examen amplio de esta problemática como el que se ha enunciado. El propósito de avanzar hacia el mayor número posible de variables relevantes para esta problemática nos disuadió de concentrarnos, en esta primera aproximación, en la experiencia latinoamericana y nos indujo a indagar por las fuentes y condiciones de la gobernabilidad a nivel global, con algunas referencias a la región, implícitas o explícitas. La Cultura, el desarrollo o el gobierno no se inventaron en América Latina y es necesario conocer su naturaleza, su historia y sus diversas manifestaciones para comprender y abordar los problemas que plantean esos distintos ámbitos en esta región del mundo. Lo mismo ocurre con la compleja y candente relación entre Estado, gobernabilidad y desarrollo.

### *1. El Concepto de Gobernabilidad*

En inglés se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar y, cuando se usa este concepto, generalmente se lo asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficiencia del gobierno. El concepto de gobernabilidad no existe en los diccionarios ingleses consultados, y se ha ido acuñando en el ámbito latinoamericano para indicar algo más amplio que el *governance*,

pues no sólo se refiere al ejercicio del gobierno sino, además, a todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social. En tal sentido, el primero de estos conceptos constituiría un elemento del segundo. En último término esta noción se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos, y por lo tanto a la legitimidad del primero de ellos: el gobierno. Max Weber distinguía entre la autoridad natural y la autoridad legal. La primera tiene fuentes de legitimación más profundas que el derecho, de las cuales éste es la expresión, y que a lo largo de la historia han nacido de la participación ciudadana, la eficiencia y la estabilidad de los gobiernos.<sup>1</sup>

El problema de la gobernabilidad debe haber estado implícito a partir de la existencia misma de la autoridad. Después de la emergencia de las sociedades industriales y de los gobiernos representativos, en el siglo pasado, este concepto atravesó por tres etapas.

La primera —al menos para los efectos del actual debate— corresponde al período de auge de las sociedades industriales y de los sistemas de gobierno democráticos que se extiende desde la última parte del siglo pasado hasta la gran depresión de los años 30 y la confrontación ideológica que dio origen a la segunda guerra. El pensamiento social gestado en esa época, o inspirado en ella, giró considerablemente en torno al problema de la autoridad. El interés en el tema se explica tal vez en función de las amenazas planteadas por el contraste existente entre un industrialismo real y una democracia deseable. Mientras que la expansión de la sociedad industrial de consumo dominó esa época, su expresión política, la democracia, tendió siempre a ser un “tipo ideal” permanentemente amenazado, interrumpido o limitado. Ese fue el eje del pensamiento de Max Weber, con su clasificación de la autoridad en tradicional, racional y carismática, y constituyó también el centro de la preocupación de Michels, Mosca y de Pareto,<sup>2</sup> de Gramsci dentro del marco de un revisionismo marxista, o de pensadores posteriores como Bertrand B. Jouvenel, Harold Lasswell o Wright Mills.<sup>3</sup> El debilita-

<sup>1</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1969 (segunda edición, traducida de la cuarta en alemán), págs. 170 y siguientes.

<sup>2</sup> Max Weber abordó las relaciones entre autoridad y burocracia; Wilfredo Pareto estudió las clases dirigentes y observó el fenómeno de la circulación de las élites; Gaetano Mosca las clasificó en abiertas y cerradas en función de su actitud frente al poder, y Robert Michels analizó las tendencias oligárquicas de las democracias. Ver también J.H. Meisel, *Pareto and Mosca*, Prentice Hall, 1965.

<sup>3</sup> Ver B.B. Jouvenel, *El Poder*, Editora Nacional, Madrid, 1956; H. Lasswell y A. Kaplan, *Power and Society*, Yale, 1950; y W. Mills, *La Elite del Poder*, México, FCE, 1957.

miento de las democracias occidentales, puestas a prueba por la crisis, provocó en la práctica la reacción fascista.

La guerra concluyó con la derrota del fascismo y el triunfo —y la asombrosa recuperación— de las democracias industriales, por una parte, y del sistema socialista por otra. En este último campo el problema de la autoridad estaba resuelto, en la teoría y en la práctica, de una manera propia. Conviene, pues, examinar solamente lo que sucedió en el mundo occidental. Allí el pensamiento social acompañó el auge y aparente consolidación del sistema económico capitalista y de la democracia liberal, olvidando prácticamente los temas de la autoridad y de la gobernabilidad, que parecían resueltos por el éxito y la estabilidad misma de dichos sistemas. Talcott Parsons y otros —como McLelland y Riesman— centraron la reflexión sociológica en torno a las actitudes y comportamientos que era necesario desarrollar para pasar de una sociedad tradicional a una moderna,<sup>4</sup> basada en la libre iniciativa, la acción electiva y la motivación al logro, considerada como el ambiente adecuado para asegurar el crecimiento económico y el funcionamiento de la democracia. En sus acuciosas y brillantes descripciones de este tipo de sociedad, —ciertamente críticas— W. Mills comparó persuasivamente sus sistemas políticos con el mecanismo del mercado, en donde aquí un público atomizado, equivalente al consumidor, regatea entre sí —y con el gobierno— para obtener la satisfacción de sus diferentes demandas. David Easton formalizó esa visión al describir el sistema político bajo la forma de una matriz insumo-producto, en donde las demandas generadas en la ciudadanía y en los diversos grupos de presión son procesadas por el gobierno y atendidas a través de decisiones y políticas que tratan de satisfacer equilibradamente algunas de ellas, dentro del margen de los escasos recursos disponibles, tratando de no crear antagonismos desestabilizadores y de mantener un consenso mínimo. Desde esta perspectiva el gobierno pudo ser definido como la asignación de beneficios por parte de la autoridad en respuesta a múltiples demandas societales. El sistema político era entendido como un mecanismo que responde automáticamente a estas demandas, en la misma forma en que lo hace el mercado, y asegura su estabilidad y normal funcionamiento tratan-

---

<sup>4</sup> T. Parsons, *The Social System*, Free Press, 1951, precedido de *Essays in Sociological Theory*, Free Press, 1949; D.C. McLelland, *The Achieving Society*, Van Nostrand, 1961, y D. Riesman, *The Lonely Crowd*, Yale, 1950. Ver también E. Hagen, *On The Theory of Social Change*, Dorsey, 1962, y el influyente aporte al pensamiento social latinoamericano de G. Germani, en *Política y Sociedad en una Epoca de Transición*, Eudeba, 1961. Una excepción a esa tendencia en la recopilación de P. Heintz, *Sociología del Poder*, Santiago, FLACSO, 1960.

do de distribuir equitativamente respuestas favorables y de evitar la acumulación de reivindicaciones. Dentro de esta visión, el sistema político actúa en un vacío, procesando presiones o demandas específicas, pero sin ser influido por la estructura y valoraciones de la sociedad en su conjunto. Easton reconoce la existencia de mecanismos culturales que influyen en este proceso de conversión de demandas en respuestas dadas por la autoridad, pero reduce el papel de las normas culturales al de "imponer trámites externos al número y tipo de necesidades que desean llegar como demandas"<sup>5</sup>. Esta aproximación fue seguida por Dahl, en forma menos rígida, con su preocupación de que el sistema democrático funcione como una poliarquía, considerada como función del consenso existente en torno a cierto número de normas de procedimiento que él mismo definió y continuó desarrollando a través del tiempo.<sup>6</sup> Es sintomático que una línea de reflexión iniciada por Almond y Verba en los años 60 acerca de la cultura cívica, concebida como el substrato dentro del cual funcionan los sistemas políticos y operan los gobiernos, no haya continuado pese a haber efectuado aportes muy interesantes durante ese período.<sup>7</sup>

Las revueltas sociales de fines de los años 60, la prolongada crisis o transición de la economía mundial iniciada a partir de los 70, y posteriormente la emergencia de nuevos factores socio-políticos desestabilizadores con la aparición de ciertas reacciones conservadoras, la intolerancia racial, la corrupción, la inseguridad ciudadana, el terrorismo, y el rebrote de los nacionalismos, comenzaron a cuestionar la seguridad y el automatismo del funcionamiento de los sistemas de gobierno de las democracias industriales. La participación de un mayor número de países en desarrollo en la comunidad internacional, y la creciente visibilidad de sus problemas, contribuyó a fortalecer esta percepción por cuanto en esos países la gobernabilidad nunca había estado asegurada. Estamos, así, en el umbral de una nueva etapa en donde se plantea con fuerza este problema.

En el caso de América Latina, la memoria de esta problemática es reciente, y su resurgimiento, aunque latente, podría ser democrático. El "decenio perdido" de los años 80 dejó, junto a grandes retrocesos, muchas lecciones importantes. La principal de todas fue la recuperación o el perfeccionamiento de los sistemas democráticos en todos los países de la región. Con posterioridad, y más dificultosamente, se aprendió a superar las ineficiencias o los desbordes

---

<sup>5</sup> David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, 1965 (ver pág. 192).

<sup>6</sup> Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956, especialmente págs. 67 y siguientes.

<sup>7</sup> G. A. Almond y S. Verba, *The Civic Culture*. Little, Brown, 1963.

populistas que habían comprometido el normal funcionamiento de esas economías, del mismo modo que los excesos neoliberales, y se pudo encarar un conjunto de reformas tendientes a su transformación productiva, su modernización tecnológica y su proyección externa. Resulta paradójico observar que cuando la región creía haber establecido la democracia sobre bases sólidas y aprendido finalmente a manejar los códigos del crecimiento, acerca de los cuales reinó tanta confusión en el pasado, este último proceso comenzaba a verse comprometido por la amenaza de nuevas fuentes de desestabilización política en diversos países. De allí que los países de la región, sus ciudadanos y sus gobernantes, que aprendieron dolorosamente, y muchas veces en forma paralela, las claves de la democracia y del crecimiento, estén comprendiendo ahora que ambas son inseparables, que la gobernabilidad es una condición esencial del desarrollo, y que constituye el contexto en que éste se realiza.<sup>8</sup>

El debate en torno a la gobernabilidad, generado a partir de la preocupación por el desarrollo, se inició desde una perspectiva estrecha. Es lógico que los gobiernos y los organismos de cooperación para el desarrollo se pregunten ante todo, y con urgencia, acerca de las condiciones que debe cumplir el gobierno para manejar bien la economía y utilizar adecuadamente los recursos provenientes de la cooperación internacional. Esto está ocurriendo en determinados países y, muy principalmente, en algunos organismos multilaterales. Sin embargo, la operación eficiente y honesta de las agencias y las funciones tradicionales del gobierno no agotan esta problemática. Por el contrario, la excesiva concentración de la atención en ese aspecto podría relegar a un segundo plano, en primer lugar, la preocupación, no por el mejoramiento de las funciones tradicionales del gobierno, sino por la reforma del Estado para adecuarlo a las nuevas realidades, incluyendo no sólo al Poder Ejecutivo sino también a los demás poderes públicos. En segundo término, podría minimizar también la importancia de considerar otros factores de los cuales no sólo depende el buen ejercicio del gobierno, sino su respaldo socio-político y, por consiguiente, su legitimidad, su estabilidad y su existencia mínima. Por lo tanto, circunscribir el debate al área más restringida primeramente mencionada podría ser de *utilidad efímera*, por cuanto sería inútil tratar de mejorar el funcionamiento del gobierno en los países latinoamericanos sin garantizarle las condiciones necesarias para una gobernabilidad legítima, representativa y estable. Desde este punto de vista se podrían distinguir tres círculos o áreas de preocupaciones.

---

<sup>8</sup> L. Tomassini, "Desarrollo Económico e Inserción Externa de América Latina: un Proyecto Elusivo", en *Estudios Internacionales* N° 97, Enero-Marzo 1992.

La primera, que es aquella en que se han centrado las discusiones al interior de algunas instituciones financieras multinacionales, se limita fundamentalmente a la eficiencia, predictabilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad (*accountability*) de la maquinaria gubernamental. Se trata de los requisitos mínimos, pero no por ellos completamente asegurados, para que un gobierno pueda manejar la economía. En un plan o más desagregado, y por vía meramente indicativa, entre esos requisitos podrían incluirse el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para formular las políticas económicas; el manejo de la política fiscal; el mejoramiento de los sistemas impositivos y de los mecanismos de recaudación de impuestos; la administración del presupuesto; el control de la inflación y el manejo de la tasa de cambio; el fortalecimiento del servicio público; el establecimiento o modernización de instituciones regulatorias que actúen como contrapartida de los procesos de privatización y desregulación que se encuentran en marcha, etc. Sin embargo, como se ha dicho, la preocupación por estos temas, relacionados con el buen funcionamiento del gobierno, tal como actualmente existe, no debería servir para obscurecer la visión de un tema central, cual es la reforma del Estado. Lo que se está planteando en todo el mundo, y lo que corresponde a las nuevas estrategias de desarrollo que están siguiendo los países latinoamericanos, es reemplazar el Estado promotor, intervencionista y benefactor de la postguerra, sin subvaluar su papel ni mucho menos suprimirlo, por un Estado moderno, más pequeño, flexible y descentralizado, complementario de la sociedad civil y del sector privado. A diferencia de los temas mencionados más arriba, que se refieren a mejorar el desempeño del gobierno tal como hasta ahora lo hemos conocido, este desafío obliga a incursionar en una serie de alternativas a la estructura y funciones actuales del Estado, y prácticamente a inventar un Estado nuevo.

La segunda esfera de preocupaciones se refiere a las condiciones necesarias, aún más amplias que las primeras, para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto. Ellas incluyen, además de mejorar la eficiencia del poder ejecutivo y del tema más amplio de la reforma del Estado, otras relativas al significado y el mantenimiento de un Estado de derecho, a la juridicidad de las actuaciones públicas, al gobierno interior, a la administración de justicia, a la función legislativa, a la administración urbana, a la gestión de los intereses regionales y locales, a la participación de sectores como las mujeres y los jóvenes en la sociedad y en la economía, a la seguridad ciudadana y al control del terrorismo. El Poder Ejecutivo no opera en un vacío. Por valiosos que sean los esfuerzos que se hagan para mejorar su funcionamiento, éste encontrará obstáculos

o entrará en crisis sin una adecuada modernización entre todas estas funciones.

Un tercer grupo de materias tiene que ver con la cuestión más fundamental de lograr los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, manejando tanto las exigencias de austeridad provenientes de los grupos de derecha (austeridad que generalmente recae sobre los más pobres) como los desestabilizadores desbordes populistas provenientes de la izquierda, dentro del marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. La revisión del papel tradicional de los partidos políticos, frente al fenómeno general de desafección de la ciudadanía y/o a la búsqueda de otros canales de participación social y de gestión de los problemas colectivos, constituye otro de los elementos incluidos en esta área. Como contrapartida, se requiere un análisis atento de las formas en que se está organizando la sociedad civil para manejar directamente, o en asociación con el gobierno, un creciente número de asuntos de interés público, de carácter funcional o local. El reemplazo gradual de la tendencia a la ideología, el conflicto y la confrontación por la práctica de gradualismo, la negociación y la convergencia, formaría parte de esta problemática. Diversos autores como Lasch, Gouldner, Carry, Gibbins, Inglehart y Dionne han analizado desde distintos ángulos el tema.<sup>9</sup> "La gente de las distintas sociedades se caracteriza por diferencias duraderas en sus valores, actitudes básicas y sus habilidades. En otras palabras, tienen culturas diferentes. Durante las últimas décadas, los cambios económicos, tecnológicos y socio-políticos han estado transformando la cultura de las sociedades industriales avanzadas en direcciones extremadamente importantes. Los incentivos que motivan a la gente para trabajar, las cuestiones que provocan conflictos políticos, sus creencias religiosas..., la importancia que atribuyen a tener hijos y desarrollar una familia, todo eso está cambiando. Uno podría decir que en esas sociedades todo lo que la gente espera de la vida está cambiando". Esos cambios determinan la evolución de la cultura política.<sup>10</sup>

Las principales conclusiones que surgen de la revisión de este debate son las siguientes: Primero, la gobernabilidad es un concepto elusivo, cuya definición, e incluso cuya presencia o ausencia en

---

<sup>9</sup> Ver, sobre todo, Ph. G. Carry, *The Changing Architecture of Politics*, SAGE, 1990; J.R. Gibbins, *Contemporary Political Culture: Politics in a Postmodern Age*, SAGE, 1989, y R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton, 1990.

<sup>10</sup> E. Inglehart, op. cit., pág. 1

el debate público, depende de la percepción que una sociedad tenga en cada etapa acerca de cuán garantido y automático, o cuán inseguro e inestable, es su proceso de gobierno. Segundo, en el mundo de hoy, y muy particularmente en América Latina, el tema de la gobernabilidad se ha vuelto a colocar sobre la mesa. Los países latinoamericanos, cuya gobernabilidad nunca estuvo garantida, después de haber logrado recuperar la democracia y manejar las claves de su crecimiento, hoy enfrentan la dura realidad de que la persistencia de dichos procesos se encuentra amenazada por factores predominantemente políticos. Como consecuencia de ello, el problema de la gobernabilidad, que en sus reencarnaciones sucesivas estuvo confinado al ámbito de la política, hoy día aparece cada vez más bajo la forma del contexto o de las condiciones bajo las cuales es posible el desarrollo. Tercero, el análisis de este tema se está haciendo desde un punto de vista restringido, limitándose a la preocupación por mejorar el funcionamiento del gobierno y su capacidad para administrar el desarrollo, aproximación que es *self defeating*, pues la legitimidad y estabilidad mismas del gobierno dependen de un conjunto más amplio de variables, como las que sugieren los tres círculos concéntricos que se esbozaron para mostrar la amplitud del tema.

Estas variables podrán ser capturadas con más facilidad y realismo si se examinan los principales procesos de los cuales en los hechos depende la gobernabilidad de nuestros países: la transformación del Estado (que incluye y trasciende el mejoramiento del gobierno), el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en la economía. El primero de estos procesos "reales" abarca los dos primeros círculos anteriormente mencionados y los dos últimos corresponden al tercero.

## 2. La evolución del Estado

El problema de la gobernabilidad, incluso en su acepción más restringida a que se refiere el primero de aquellos círculos concéntricos, pasa fundamentalmente por la concepción que se tenga acerca del Estado y la manera de adecuarlo al cumplimiento de sus actuales responsabilidades. La primera dificultad que uno enfrenta para reflexionar sobre el Estado radica en la ausencia de marcos teóricos apropiados para ello. "Hablar sobre el Estado hoy en América Latina no es una tarea fácil. En gran medida ello se debe a la carencia de marcos de referencia suficientemente amplios y bien fundamentados para tener claridad en cuanto a la concepción de esta institución, en el contexto de los profundos cambios en que se están

planteando en el mapa sociológico de nuestro tiempo, y cómo proyectarla hacia el futuro".<sup>11</sup>

Estas notas parten de la presunción de que el Estado no constituye una entidad autónoma, dotada de una forma esencial más o menos canónica y resistente al cambio, sino que es un producto histórico que debe adaptarse a la cultura política vigente. Supone también que la cultura política que imperó en el mundo occidental, y se transmitió a nuestros países, desde fines del siglo pasado hasta alrededor de los años setenta, está cambiando.

Antes de explicar preliminarmente estas premisas hay que advertir que la reflexión sobre el Estado está condicionada por varios prejuicios.

El primero se identifica con un concepto abstracto del Estado, que no lo considera como una formación histórica, sino como un dato dado. A partir de esa concepción es fácil atribuir al Estado ciertas características esenciales, de carácter permanente, que en el fondo son la expresión de la experiencia histórica de la época contemporánea. Esta perspectiva estática no corresponde a la realidad. El Estado de su forma actual no es una agencia permanente y, por cierto, no existió siempre. Es fruto de esa constelación de circunstancias inéditas con que surge la edad moderna: el comercio y la protección requerida por los gremios, ferias, flotas y rutas que esta actividad supone; la ciudad, la burguesía, la ruptura de los lazos de dependencia propios de la sociedad feudal y el nacimiento de los primeros gobiernos autónomos; los cambios y el mayor costo de la tecnología bélica, la organización de ejércitos regulares y la necesidad de cobrar impuestos, con la consiguiente creación de organismos representativos (los parlamentos), de una administración central y del concepto de "razón de Estado" como relativamente independiente de los intereses del príncipe. Al influjo de estas tendencias, se constituye el Estado sobre la disolución de formaciones políticas menos estructuradas y más amplias (el sacro imperio romano-germánico) y de unidades menores como señoríos y principados. Pero el Estado así surgido no cristaliza en el tiempo sino que va evolucionando desde las ciudades-estado, pasando por los estados dinásticos que se consolidan entre las guerras religiosas y las guerras napoleónicas, hasta llegar al moderno Estado industrial que comienza a perfilarse en la segunda mitad del siglo pasado. Todo lleva a suponer, por lo tanto, que en la sociedad post-industrial contemporánea, lejos de reproducir esa experiencia, será necesario encarar un nuevo Estado.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> R. Atria, "Hacia la Reconceptualización del Estado", en *Renovación del Estado y Consolidación Democrática en Chile*, Cuadernos del Foro 90, N° 1, Santiago, 1992, pág. 16.

<sup>12</sup> Ver principalmente, entre otros, C. Polanyi, *The Great Transformation*, 1948; B. Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 1967; M. Crouzet (director),

La reificación del Estado, y su interpretación ahistórica, quedó en manos de los juristas. El segundo prejuicio se origina en la reacción antijurídica de los cientistas políticos en la última mitad de este siglo. Los juristas habían descrito el sistema político como un conjunto de instituciones. Los analistas políticos, reaccionando contra el sesgo formalista de ese enfoque, tendieron a describir la política en forma de comportamientos. Las promesas de este enfoque se vieron frustradas por el hecho de que haya ido acompañado de una visión estructuralista que concebía el sistema político como una matriz insumo-producto, como un mecanismo neutral, abstracto y racional, semejante al del mercado, que recibe las demandas sociales, las procesa y las resuelve, asignando los recursos disponibles en forma más o menos autoritaria o centralizada. En esta visión sistémica sobre el funcionamiento del Estado, éste representa una "caja negra" cuya naturaleza y estructura, reglas de funcionamiento o preferencias se suponen inexistentes y constituyen una incógnita. De hecho, esta visión sistémica contribuyó a fortalecer la reificación del Estado, aunque restándole protagonismo y subrayando su neutralidad. Reforzó la tendencia a atribuirle un carácter abstracto y no histórico. Además, impidió comprender que las modalidades que adopta la estructura del Estado, y sus formas de operación, no son un factor neutral en la convivencia política, sino que producen diferencias. No está demás insistir en la facilidad con que se extrapoló al campo de la política la noción del *market-place* tomada del campo económico. Con contadas excepciones, como el *new deal* en los Estados Unidos y los gobiernos laboristas en algunos periodos en Gran Bretaña, esta visión oficial acerca del rol del Estado sirvió perfectamente bien a los intereses globales del liberalismo económico. Como esto se dio principalmente en los Estados Unidos, y de hecho la ciencia política es una "ciencia americana", no es de extrañarse que la reflexión sobre el Estado haya sido tan pobre durante estos últimos decenios.<sup>13</sup>

La reacción contra esta visión liberal del Estado dio lugar al tercero de los principales prejuicios que han constreñido la re-

---

*Historia General de las Civilizaciones* (Vol. IV), y Ph. Ariés y G. Duby (directores), *Historia de la Vida Privada* (Vol. III), esto último para un estudio de los orígenes de la separación entre lo privado y lo público, uno de los conceptos más importantes para entender la dirección de la transformación que está experimentando el Estado.

<sup>13</sup> Para una visión sistémica, germinal y paradigmática, ver la obra de D. Easton, especialmente *The Political System*, 1953, y *A System Analysis of Political Life*, 1955. Un aporte más complejo y provocativo a la comprensión del sistema político como un *market place* se encuentra en la obra de C. Wright Mills, *The Power Elite*, 1956, y también en M. Olson, *The Logic of Collective Action*, 1971.

flexión sobre el mismo. Esta reacción, en sus diversas formas, descarta la idea de que el Estado sea un *market place* en donde interactúan los distintos grupos e intereses políticos y considera que es un instrumento controlado y moldeado por los grupos dominantes para imponer sus intereses. Junto con rechazar la extrapolación de la imagen del mercado como un concepto apto para describir el Estado, estas corrientes niegan que éste constituya un mecanismo neutral cuya función consista en mantener en la sociedad un estado de equilibrio similar al que debería imperar en el campo de la economía según la escuela clásica, y sostiene que es un mecanismo de dominación utilizado para dirimir el conflicto social en favor de determinados intereses. Por una parte Marx, Lenin y Gramsci, desde diversas perspectivas marxistas, y por la otra Weber, con su concepción instrumental de una autoridad jurídico-racional, contribuyen a legitimar este concepto. Todas estas visiones comparten una interpretación del Estado centrada en la sociedad según la cual el primero es una función del contexto social en que opera.<sup>14</sup> Cualesquiera que sean las exageraciones de que puedan adolecer estas corrientes, particularmente desde el punto de vista de la validez del concepto de lucha de clases a los distintos períodos históricos, resultan extremadamente valdezas para reconstituir el concepto del Estado bajo las actuales circunstancias, en que el fortalecimiento de la sociedad y su creciente pluralismo, la revalorización de la innovación y la competitividad en la economía, y el consiguiente cuestionamiento del Estado dirigista devuelven a éste su papel central de representación colectiva de la sociedad y sus valores.

Un trabajo reciente, reconoce que el concepto del Estado permite varias connotaciones. Entre estas acepciones ese trabajo señala, en primer lugar, el concepto del Estado como forma de representación colectiva de la sociedad, representación que fundamenta y define el interés general que persigue la autoridad: esta concepción privilegia el papel del Estado como expresión e intérprete de los valores sociales y de la cultura política. Una segunda connotación concibe al Estado como la forma de organización de la vida social por excelencia y, más particularmente, como la única fuente de regulación de la esfera pública y el principal instrumento de delimitación o de armonización pacífica de los intereses públicos y los intereses privados. Un tercer matiz concibe al Estado como un actor social, es decir, como el organizador de las tareas públicas y como el autor de iniciativas de beneficio colectivo: fundamentalmente, como el formulador de las políticas públicas necesarias para perse-

---

<sup>14</sup> Ver R. Milliband, *The State in Capitalist Society*, 1969; Nicos Poulantzas, *Classes in Capitalist Societies*, 1975, y E. Carnoy, *State and Political Theory*, 1987.

guir los intereses sociales, lo que hace de él un actor social privilegiado y protagónico.

Estimamos que las funciones de representación simbólica de la sociedad, organización institucional de la misma o intervención regulatoria o dirigista de ella, forman parte de la naturaleza del Estado, y que éste generalmente desempeña estas tres funciones, con diferencias de modalidades o de acento, dependiendo de las características de la cultura política en que se sustente. Los tres prejuicios anteriormente mencionados dificultan la percepción de estas funciones. Los dos primeros —el Estado como entelequia abstracta impuesta sobre la sociedad por la naturaleza misma de las cosas o como mecanismo neutral y automático de satisfacción cuantitativamente equilibrada de las diversas demandas sociales— impiden la fisonomía cualitativa de un Estado que reproduce la cultura política imperante e interactúa sustantivamente con ella al reflejarla, organizarla y regular sus actividades, y facilitar el desarrollo del paradigma social prevaeciente emprendiendo acciones específicas en este sentido. El tercero se limita a recordar que siempre puede haber rivalidad o pugna entre los diversos segmentos de la sociedad por controlar el aparato del Estado, y puede convertirse en un obstáculo en la medida en que explique el Estado solamente como un botín entre grupos contendientes o como un instrumento de poder, y excluya otras explicaciones que admitan la posibilidad de que éste sea el reflejo y la contrapartida de una cultura política cuyos perfiles no se deben sólo a la gravitación de poderes hegemónicos sino también a los valores, preferencias y comportamientos de la sociedad civil y la ciudadanía.

El pensamiento latinoamericano acerca del Estado, vinculado a las teorías del desarrollo que surgieron en la región a partir de los años 50, es parcialmente tributaria de estas perspectivas, aunque contiene diferencias y elementos propios, particularmente ligados a la realidad histórica y social de estos países. Con base en su experiencia histórica, en el período comprendido entre la gran depresión de los años 30 y los comienzos de la guerra, particularmente en Argentina, Chile y México, se estimó que unas comunidades socialmente retrasadas, políticamente divididas y económicamente subdesarrolladas necesitaban un Estado fuerte, que encarnara y unificara la nacionalidad, dirimiera los conflictos de clase, promoviera los intereses de las más perjudicadas, y se hiciese portador de un proyecto de desarrollo en función del cual fuese capaz de movilizar los escasos recursos disponibles. Desde una perspectiva histórica, pocas dudas caben de que ese Estado inició los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos, hizo transitar a la mayoría de ellos desde una etapa agrícola y primario exportadora hacia otra

industrial y urbana, dio origen a los sectores medios, brindó las oportunidades necesarias para el surgimiento de una clase trabajadora industrial, creó en favor de los más desposeídos servicios sociales en el campo de la salud y de la educación, generó instituciones y creó incluso nacionalidades. Esto ocurría durante un período en que el mundo estaba políticamente dividido por la guerra fría y económicamente desarticulado como consecuencia de la depresión de los años 30 y de la guerra y en que los esfuerzos de la comunidad internacional se concentraban en la reconstrucción de las regiones devastadas por ésta. Desde entonces tanto el mundo como América Latina han cambiado. Esto es lo que obliga a repensar la estructura y las funciones del Estado.<sup>15</sup>

Esta nueva reflexión sobre el Estado supone trascender los prejuicios anteriormente mencionados y repensarlo a la luz de los cambios experimentados por la cultura política de las sociedades respectivas y de la gradual incorporación de sectores sociales cada vez más amplios al sistema económico y político.

### 3. *La Transformación de la Cultura Política*

La conclusión central de la anterior sección, que a su vez servirá como punto de partida de ésta, radica en la tendencia a concebir el Estado como una función del contexto social y, agregaríamos, de la organización económica, la base tecnológica y, sobre todo, de la cultura política de las sociedades respectivas. Este punto de vista hace posible superar una concepción del Estado que lo define como una entidad jurídica abstracta y ahistórica, como una arena neutral en que compiten intereses, o como un instrumento de los grupos dominantes, para pasar a entenderlo como la forma de gestión de los intereses colectivos que una sociedad se da a partir de las características que prevalecen en cada momento histórico en los diversos niveles anteriormente mencionados. Desde esta perspectiva, lo importante no es la soberanía del Estado, su estructura, tamaño, neutralidad, capacidad para servir a las clases dirigentes o desestabilizarlas para pasar a manos del proletariado, y ni siquiera en su capacidad para impulsar un proyecto de desarrollo preestablecido y poco flexible, sino su capacidad para gestionar los intereses societales de acuerdo con las circunstancias predominan-

---

<sup>15</sup> La concepción y fundamentación de dicho Estado, curiosamente, no se debió en definitiva a los juristas sino a un conjunto de sociólogos entre los cuales se destacaban don José Medina Echavarría, Gino Germani, y Kalman Sylvert con *The Conflict Society*. Este proceso histórico ha sido reconstituido, posteriormente, en T.S. di Tella, *Sociología de los Procesos Políticos*, 1988 (2a. edición).

tes en cada periodo. Desde este ángulo, además, el Estado no aparece siendo el portador de un proyecto de sociedad y de economía sino el agente de los valores e intereses de la cultura política predominante en esa etapa. "La cultura proporciona mapas del universo. Esos mapas son genéricos, pero tenemos que usarlos porque ellos suministran alguna orientación acerca de cómo llegar a donde deseamos, y un sentido de lo que la vida significa". Esos mapas, esos significados, son los que moldean la cultura política.<sup>16</sup> Más que un Estado promotor e intervencionista es un Estado representativo, consensual y asociativo. Cuando la combinación de valores que constituye la cultura política de una sociedad en un momento dado cambia como, por ejemplo, los valores relativos a la participación de lo público y lo privado en la convivencia ciudadana, las tendencias a la concertación o el conflicto, a la estabilidad o al cambio de las instituciones, el reemplazo de ramas que tradicionalmente fueron líderes en el proceso de crecimiento económico por nuevos sectores, la sustitución de un paradigma tecnológico por otro, o la legitimidad y el peso del Estado frente a diversas organizaciones que integran la sociedad civil, entre otros rubros, debe cambiar también el papel del Estado.

Varias de las corrientes centrales del pensamiento social del siglo XX han girado, explícita o implícitamente, en torno al concepto de cultura política, al privilegiar el papel de la conformidad o el conflicto en función de las actitudes prevalecientes frente a determinados valores o normas de comportamientos sociales. Una de estas corrientes escogió indicadores objetivos capaces de definir una cultura política en términos de los valores y normas consensualmente aceptados por una sociedad determinada.<sup>17</sup> Hubo también aproximaciones socio-psicológicas, que cobraron gran importancia, y que destacaban las orientaciones del comportamiento individual en relación con determinados valores sociales y políticos, como la tipología elaborada por Parsons por señalar las pautas de comportamiento que distinguen una sociedad tradicional de una sociedad moderna.<sup>18</sup> Una tercera corriente intentó reconstruir la cultura política de una sociedad a través de un camino heurístico tratando de explicar determinadas instituciones o comportamientos sociales en función de su mayor o menor aproximación a ciertos tipos ideales, tales como un gobierno autoritario o racional, o una sociedad jerárquica o competitiva, o bien materialista o cualitativa.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> R. Inglehart, op. cit., pág. 432.

<sup>17</sup> E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, edición de 1933.

<sup>18</sup> T. Parsons y E. Shils, *Towards a General Theory of Action*, 1951.

<sup>19</sup> Ver Max Weber, *Economía y Sociedad* S. Bell, *The Coming of Post Industrial Society*, 1973.

La suposición central del concepto de cultura cívica, consistente en que los comportamientos políticos y sociales giran en torno a un conjunto de valores y de normas consensualmente aceptados, como se ha anticipado, fue desafiada por el análisis sistémico del comportamiento político iniciado por Easton y sus seguidores después de 1960. Este enfoque consideraba que cada sistema político constituye un mecanismo abstracto, sin carga de valores, cuya supervivencia depende de su capacidad para entregar respuestas satisfactorias a las demandas sociales que recibe el gobierno. Por supuesto, esta pretensión de ser una "caja negra" o un mecanismo neutral, y la negativa a analizar por dentro o desestructurar el Estado, sirvió para ocultar el hecho de que en realidad éste estaba asociado al proyecto de desarrollo y expansión transnacional de las sociedades industriales, y estaba hecho a su imagen y semejanza, y no era en modo alguno neutro.

No obstante los desafíos planteados por las variantes anteriormente mencionadas, hasta los años setenta mantuvo cierta vigencia la definición convencional de la cultura política.<sup>20</sup> Según esta definición dicho concepto se refería a una particular configuración de actitudes, sentimientos, informaciones y habilidades que posee la sociedad con respecto al sistema político.<sup>21</sup> Los cultivadores de este concepto orientaron su análisis hacia la formulación de interpretaciones globales acerca de la naturaleza que podían adoptar los sistemas políticos de acuerdo con la peculiar constelación de actitudes cognitivas, afectivas y valorativas con respecto al mismo. Así, por ejemplo, los autores mencionados, después de conducir encuestas en cinco países distintos, propusieron tres tipos ideales: la cultura tradicional o de carácter parroquial, una cultura racional y promotora, y una cultura participativa o ciudadana. Las cinco encuestas nacionales señaladas más arriba llegaron a la conclusión de que solamente en Gran Bretaña, y en menor medida en los Estados Unidos, la cultura política presentó las características atribuidas a los dos últimos modelos.

El primer ataque a esta línea de análisis provino, probablemente, de Ronald Inglehart, quien contó con el auspicio de la Comunidad europea para realizar un estudio en seis naciones diferentes, comprobando cambios profundos en el comportamiento ciudadano y en el apoyo a los partidos y las instituciones políticas. Entre estos cambios registró la declinación de las lealtades de clase en la elección de partidos, la creciente importancia asignada a los estilos y a

---

<sup>20</sup> Almond y Verba, *The Civil Culture*, 1963 y S. Lipset, *Political Man*, 1960.

<sup>21</sup> Almond y Verba, op. cit., pág. 13.

las oportunidades de consumo en la política contemporánea, la emergencia de nuevos movimientos como los de la juventud y la mujer, y una desvalorización de las ideologías frente a un creciente interés por la libertad de elección y la calidad de la vida. Inglehart primeramente vio en esas tendencias el nacimiento de una cultura política de carácter "postmaterialista" que más tarde comenzaría a ser explicado a la luz del concepto de la postmodernidad. Sus conclusiones fueron precedidas por un estudio en gran escala realizado por la OCDE y, posteriormente, fueron seguidas de numerosos análisis más desagregados sobre el tema.<sup>22</sup> Si hay un rasgo central en las distintas versiones de la corriente postmodernista, expresada en dicha literatura, es el rechazo al discurso logocéntrico, al papel central de la razón y del sujeto pensante como actores soberanos de la historia, a la capacidad de los grandes paradigmas, ideologías o relatos para moldear y explicar en un sentido unidireccional ese proceso, y a la noción de que el lugar del hombre es la razón y no la historia. A partir de dichos rechazos, todas esas vertientes subrayan la historicidad de los asuntos sociales; buscan un mejor equilibrio entre la idea y la experiencia, entre la razón y la práctica privilegian la diferenciación sobre la uniformidad del racionalismo moderno, y prefieren la diferenciación y la particularidad de lo individual, fluido y fragmentario a la hegemonía de las estructuras, ideologías o modelos. Todas esas vertientes procuran trascender el triple sometimiento de la realidad a su representación, de la vida a un modelo, y de la sociedad a las instituciones burocráticas.

Los rasgos propios de la sociedad postmoderna se proyectan también en la cultura política. El tránsito de una sociedad industrial basada en la acumulación y el crecimiento (fuertemente dependiente de algunos sectores líderes como la siderurgia, la petroquímica o la industria automotriz) a una economía basada en el conocimiento, en la información y en el consumo; la reorganización del empleo en el sector de los trabajadores industriales y de las clases medias, y el crecimiento de los sectores vinculados con el conocimiento, la especialización y los servicios; el cambio de las preferencias, el gasto y el consumo del público, y el surgimiento de nuevas formas de existencia, que comienzan a subordinar el bienestar material a la calidad de la vida, la ineficiencia de las grandes organizaciones y la consiguiente desconfianza en ellas, unida a una creciente preferencia por organizaciones en pequeña escala; el rechazo a la uniformidad y la masificación de la vida moderna junto con la búsqueda

---

<sup>22</sup> R. Inglehart, *The Silent Revolution*, 1977; OECD, *Facing The Future*, 1979; J. Habermas, *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, 1989; D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, 1976; A. Toffler, *The New Wave*, 1991.

de la diferenciación y la individualización en los valores y comportamientos sociales; la relativización o eclecticismo en las ideas, la moral, la estética y la cultura; el malestar frente a las instituciones y las prácticas disciplinarias de izquierda y de derecha, junto a la aparición de actitudes hedonísticas o narcisistas; la modificación de las actitudes hacia el tiempo libre y el trabajo; el descrédito de la centralización y la tendencia a la descentralización y el pluralismo; la desconfianza frente al gobierno interventor y fuerte y la transparencia de responsabilidades —incluso ante consideraciones públicas— al mercado, la sociedad civil u otras organizaciones solidarias o regionales; la insustentabilidad de los déficits fiscales creados por el gigantesco tamaño de los sistemas de seguridad social y los establecimientos militares que formaron parte del proyecto nacional y de la organización estatal en la edad moderna; la preocupación por el deterioro ecológico causado por los grandes proyectos industriales y urbanos propios de ese modelo; la transnacionalización o globalización de la economía y de los intercambios comerciales, los movimientos financieros, las inversiones, y la innovación tecnológica unida a la transnacionalización de la cultura, las comunicaciones, el turismo y las formas de vida, de los movimientos ideológicos o religiosos, e incluso de las redes de negocios criminales o saboteadores políticos, en un mundo cada vez más interdependiente, alteran profundamente la cultura de la época moderna y, con ello, la naturaleza y el papel del Estado.

Era muy diferente la cultura política a la cual esta institución respondió durante los últimos ciento cincuenta años y distinto también el papel que ella cumplía. “En esa perspectiva el Estado moderno buscaba resolver las crisis económicas, la inflación y el desempleo, extendiendo y sobrecargando sus responsabilidades, y estimulando a los ciudadanos a ampliar sus expectativas y necesidades. La socialdemocracia, y la sociedad del bienestar y del consumo que la acompañaron, crearon problemas provenientes de crecientes demandas sociales y esto condujo a una crisis política acerca de la capacidad de los partidos y del Estado para responder a ellas, lo cual a su vez resultó en una crisis de legitimidad y de motivación. Habermas tenía confianza en que cualquier intento encaminado a modificar el papel del Estado como gestor de la economía, proveedor de bienestar, y garante de las oportunidades de consumo, sería rechazado. Sin embargo, la estrategia de “replegar el papel del Estado”, con el sutil surgimiento de una cultura política y de una nueva forma de manejo social, ha tenido gran éxito en los Estados Unidos y Gran Bretaña. La problemática consiste en cómo, si es que es posible, puede mantenerse un cierto orden, significado, moral y legitimidad una vez que el absolutismo, la objetividad, la certeza, la

unidad y la conmensurabilidad (de las instituciones que gobernaban la sociedad en nombre de un determinado modelo o cultura política) son destruidos.<sup>23</sup>

La evolución de los valores, las actitudes y los sentimientos en América Latina parecen encaminarse en esa misma dirección, con el fortalecimiento de las prácticas de la concertación, el rechazo a la violencia, la revalorización de la estabilidad y la preservación de los equilibrios macroeconómicos, el descrédito de los grandes modelos, la búsqueda del pluralismo y el abandono de la política confrontacional e ideológica en aras de una más consensual y pragmática. Una columnista de un diario de Caracas capturaba en forma sencilla este proceso. "Hay signos que parecen indicar que la humanidad se encamina poco a poco hacia una etapa de pacífica mediocridad, en cierto modo de reposo. Ya la gente no quiere ni gobernantes geniales, audaces caudillos llenos de imaginación ni apresurados soñadores. Lo que desea es que la dejen en paz. Todas las encuestas hechas entre los jóvenes en los países desarrollados muestran su indiferencia ante las ideologías, los partidos, las grandes empresas humanas, el sacrificio de la vida en aras de una concepción trascendente del mundo. Aunque sea paradójico, incluso los habitantes del Tercer Mundo, tan lejanos a las mínimas satisfacciones de la vida, están demostrando también el deseo de caminar en paz y de ir resolviendo los problemas que los agobian sin tener que recurrir al derramamiento de sangre y de lágrimas que ha caracterizado su lucha por avanzar y que, por lo demás, ha sido inútil".<sup>24</sup>

El estado de ánimo descrito anteriormente se puede ejemplificar particularmente con la situación actual en Chile, un país que durante los últimos decenios se ha destacado por constituir un laboratorio para ideologías contrapuestas, y un campo de lucha entre modelos políticos irreconciliables.<sup>25</sup> La larga trayectoria democrática de ese país fue rota por la lucha ideológica y el cambio de modelos radicalmente diferentes. Era natural, entonces, que su reconstrucción supiera el desarme ideológico y la búsqueda de convergencias. Pero, dado el carácter paradigmático y confrontacional que había adquirido su cultura política en los últimos decenios, ello era muy difícil. Sin embargo, en la primera etapa de su transición democrática, parece

<sup>23</sup> J. R. Gibbins, op. cit., págs. 12 y 15.

<sup>24</sup> P. Berroeta, Los felices tiempos mediocres, *El Nacional*, Caracas, 6 de mayo de 1990.

<sup>25</sup> El historiador Mario Góngora calificó este período como "la era de las planificaciones globales". Ver, de este autor, *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile*, 1985. Hay que señalar que en 1977, Edgardo Boeninger había acuñado el término de "proyectos sociales excluyentes" para referirse a la realidad política chilena a partir de 1958. Cf. "Chile, su futura democracia", en *Futura institucionalidad de la paz en Chile*, CICEC, septiembre, 1977, Santiago, págs. 66-67.

haberse logrado, refiriéndose al slogan de la campaña electoral, “la alegría ya viene”, un reportaje reciente señala: “Más que la alegría, lo que llegó a Chile es la normalidad. Y resulta algo bien extraño para una nación acostumbrada a la confrontación, a moverse entre el negro y el blanco. Los intelectuales, los periodistas, los políticos, no todos pero no pocos, están alertas, desesperados. Es cierto: falta la mística de la gran cruzada porque ya no aparece el temido adversario. La macropolítica dejó de ser el ombligo de Chile. Y el descenso a la trivialidad —al alcalde local, los problemas de seguridad doméstica, o los familiares— parecen un cepo para los comunicadores acostumbrados a la espectacularidad de la política global. Es obvio que nuestra normalidad es en buena medida hija del consenso que hoy se respira en el mundo.”<sup>26</sup>

La conclusión central es la de que las preferencias valóricas de la sociedad no desaparecieron ni como consecuencia de la sensación de saciedad creada por la opulencia que se logró durante el período de postguerra ni por el agotamiento del conflicto ideológico atribuido por algunos al triunfo definitivo de una ideología.<sup>27</sup> Ni la sociedad del bienestar ni el triunfalismo neoliberal han puesto fin a la historia, pues su motor no es el conflicto, sino la creatividad y la capacidad de generar alternativas a partir de nuevos conocimientos y valores. Estos son la fuente de donde emanan las características, los objetivos y la estabilidad de los gobiernos. Y éstos cambian conforme varían los valores que configuran la cultura política.

Esta ha cambiado en seis direcciones básicas. Han perdido prestigio los grandes modelos colectivos. Se ha evaporado el conflictivo hechizo de las ideologías y se inicia la búsqueda de la moderación, del pluralismo y del consenso. El Estado está devolviendo a la sociedad civil sus responsabilidades. Esta es concebida más como una red que como un conglomerado y la fe en la “salvación por la sociedad” ha desaparecido. Se ha aprendido a valorar el mercado sin mitificarlo. Y se reconoce la necesidad de incorporar a los sectores marginados de la sociedad al proceso productivo como una condición para formar ciudadanía y dar estabilidad política. La gobernabilidad depende del reconocimiento práctico de estas orientaciones.

#### 4. La Participación Social

La gobernabilidad no sólo depende de la adecuación del Estado y del gobierno a la cultura política imperante sino también de la

<sup>26</sup> “Chile hoy... casi aburrido”, por Pilar Molina, *El Mercurio*, 4 de agosto de 1991.

<sup>27</sup> Contrariamente a F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.

participación del mayor número posible de agentes económicos al proceso económico. La "década perdida" de los años 80 no sólo dejó un saldo de recesión y retroceso sino también un acervo de valiosas lecciones aprendidas en forma dolorosa. En una primera etapa el énfasis en las políticas de ajuste se dio paso a la prosecución de un conjunto de reformas económicas tendientes a lograr la liberalización de las economías de la región. Este conjunto de reformas incluye, entre otras, la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, el mejoramiento de los sistemas impositivos y de los procedimientos de recaudación, la liberalización del sistema financiero, la reforma comercial, el mejor manejo del tipo de cambio, el estímulo a la inversión extranjera directa, la desregulación de algunos sectores de la actividad económica, la privatización de empresas públicas y la reforma del Estado. Estas reformas han desatado otra polémica en torno al origen de las mismas, esto es, en cuanto a si provendrían básicamente del denominado "Consenso de Washington" o si responderían a las necesidades de los países latinoamericanos y de sus gobernantes. Por el "Consenso de Washington" se entiende la sabiduría convencional que en este momento estaría proponiendo a América Latina una alianza formada por las autoridades financieras de los Estados Unidos, el BIRF, el FMI y, posiblemente, el BID, con el respaldo de toda la comunicación financiera internacional. La otra visión sostiene que si estas medidas están siendo aplicadas con plena lucidez y decisión por los ministros de Economía y Hacienda de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Venezuela y otros países latinoamericanos, y por sus gobernantes, es porque responden a las más básicas e impostergables necesidades de sus economías. No puede ser casual ni desaprensivo que el Presidente Salinas de Gortari, salido del PRI de México; Carlos S. Menem, el líder del peronismo en Argentina; el actual presidente de un país con casi un cuarto de siglo de tradición populista como el Perú, o que un mandatario salido de las filas de un partido que preconiza una economía solidaria como Patricio Aylwin estén comprometidos en las reformas mencionadas. Son muchos los que nos inclinamos a ver en ellas el fruto de una convicción interna de nuestros países y que observamos, con satisfacción y sorpresa, la emergencia de un nuevo consenso latinoamericano que tiende a superar las ideologías, divisiones y contraposiciones del pasado.<sup>28</sup>

Pero es interesante comprobar que, al igual que lo que ocurrió con las políticas de ajuste en los 80, las reformas económicas actualmente en marcha constituyen también una condición nece-

---

<sup>28</sup> Ver E. V. Iglesias, *Reflexiones sobre el Desarrollo Reciente de América Latina: hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*, BID, Washington D.C., 1992.

saría pero no suficiente para promover el desarrollo. Ellas equivalen a limpiar el terreno antes de la siembra, pero no contienen las semillas de donde surgirá un crecimiento basado en la transformación productiva y la apertura externa. Estas reformas han hecho mucho en muy poco tiempo por corregir distorsiones del pasado y mejorar el comportamiento de las economías pero junto a ellas se necesitan políticas activas que establezcan las bases para emprender procesos de reestructuración productiva, modernización tecnológica y reinserción internacional que hagan posible retomar el crecimiento de los países de la región, saldando al mismo tiempo la deuda social acumulada. Junto con las lecciones de los años 80, los países latinoamericanos han accedido a la comprensión, mucho más importante, de que en el futuro su crecimiento económico y su desarrollo social se basará cada vez más en la incorporación de conocimientos e innovaciones técnicas a las funciones productivas, y en la participación del espectro más amplio posible de agentes sociales y económicos en dicho proceso, así como también de que no basta que éste se concentre sólo en algunos sectores, sino que debe poseer un carácter integral y sistémico.

En la actualidad el tema de los agentes ha tendido a desaparecer tanto en las ciencias sociales como de la teoría del desarrollo. La evolución de las modernas sociedades industriales fue aparejada con el eclipse o la subordinación del sujeto a un modelo colectivo, ya fuese la utopía socialista o la realidad representada por las sociedades capitalistas de consumo. La teoría del desarrollo, con su fuerte énfasis en las variables macroeconómicas heredadas del *mainstream economics* y su ulterior preferencia por el diseño de estrategias globales, supuso que dicho proceso debía ser resultado de la aplicación de un modelo apropiado a través de políticas adecuadas, y no de la acción de sus agentes. Desde esta perspectiva, el crecimiento podía depender de un proceso de ahorro y de intervención sin prestar atención a la calidad de los inversionistas, de la aplicación de un sistema de precios correctos aunque no existieran las actitudes empresariales requeridas para utilizarlo, de la realización de reformas estructurales sin grupos de beneficiarios específicos y suficientemente motivados, de la incorporación del progreso técnico sin creatividad tecnológica endógena, o de la liberalización de la economía y el aumento de la apertura externa sin un incremento paralelo de la competitividad internacional de sus productos. La implementación de esos procesos quedaba entregada a un elenco de actores supuestamente pre-establecidos que debían ser los ejecutores automáticos de la estrategia escogida. El pensamiento tradicional acerca del desarrollo latinoamericano puso énfasis en la cuestión de los agentes, pero tendió a reducirlos al Estado, conside-

rando como su promotor natural o *deus ex machina*, y contribuyó así a opacar la percepción de los restantes agentes económicos y sociales del proceso de desarrollo, por lo demás muy débiles en aquella época.

La CEPAL, en sus informes más recientes, retoma el tema de los agentes en el desarrollo económico. Sin embargo, sobre todo tomando en cuenta el considerable avance logrado por esta institución hacia una concepción moderna de dicho proceso, más sistemática, más dinámica y más diferenciada (y hasta podría decirse más microanalítica), aborda el tema de los agentes en forma aún insuficiente. En efecto, en dichos informes esta problemática todavía está tratada no sólo en forma marginal, sino además con un enfoque tradicional, casuístico y desvinculado de la dinámica central del proceso de desarrollo. Es así como los informes señalados se circunscriben a los actores sociales, como si la actuación de los agentes económicos, tecnológicos y culturales no fuera relevante, impredecible y problemática; les asigna un papel de "apoyo" y no de "ejecución" de la estrategia propuesta en esos documentos, y pone énfasis en los aspectos negativos, en las distorsiones y limitaciones que dichos agentes plantean al proceso de crecimiento económico.<sup>29</sup>

Está pendiente, pues, la necesidad de estudiar el papel de los agentes en el proceso de desarrollo en forma más desagregada, y de concebirllos como sus verdaderos autores y no como los meros ejecutores de un modelo previo. La comprensión de que el conocimiento ha pasado a ser el motor del desarrollo va de la mano con el anuncio del regreso del actor como el promotor de este proceso.<sup>30</sup>

Desde el ángulo que aquí nos interesa la valorización de los agentes, y la incorporación del mayor número posible de ellos a los procesos sociales y económicos, es el fundamento de una moderna democracia. La mejor defensa contra los excesos de los totalitarismos de izquierda y de derecha, por una parte, contra la implacable lógica del mercado, por la otra, o contra los desbordes populistas, ha demostrado ser el fortalecimiento de los agentes económicos y sociales. Si los desarrollos de los países latinoamericanos han sido elusivos y sus gobiernos inestables, se debe, en gran parte, a que no pudieron basarse en amplios consensos nacionales y en democracias participativas y, por lo tanto, en una gobernabilidad estable. Las nuevas estrategias adoptadas por los países de la región, más coherentes que en el pasado con las grandes tendencias imperantes en el mundo y más capaces de dejar atrás viejos reduccionismos

<sup>29</sup> *Transformación Productiva con Equidad*, op. cit., pág. 58.

<sup>30</sup> Alain Touraine, *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.

económicos, subrayan la vinculación entre crecimiento, integración social y democracia. Cuando no se dan estas condiciones, no hay estabilidad, requisito esencial del crecimiento. Y, en un plano más estricto, no hay gobernabilidad, en el triple sentido de la capacidad para preservar la estabilidad del sistema, asegurar la continuidad de una estrategia, y protegerla tanto en contra de las injustas e ineficientes austeridades impuestas por las oligarquías internas e internacionales sobre las grandes mayorías como de las desestabilizadoras reacciones populistas. La gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la eficiencia, honestidad y transparencia con que funciona la maquinaria del Estado, como lo sugieren en sus primeras incursiones sobre el tema, sino también del establecimiento de un círculo virtuoso entre la creación de estos consensos nacionales, por una parte, y la trilogía del crecimiento, la estabilidad y la integración social por la otra.

En América Latina están surgiendo esos consensos, en buena medida como fruto de las dolorosas lecciones de la "década perdida" y los más antiguos sufrimientos infligidos a nuestras sociedades por las dictaduras militares, del consiguiente alejamiento generalizado de las ideologías, el conflicto y los enfrentamientos, y del difícil aprendizaje de la práctica de la moderación y de la convergencia. El hecho de que ese aprendizaje recién esté empezando, y de que dicha práctica no se pueda tomar por garantida, es la principal duda que se plantea respecto a las posibilidades de continuidad de las estrategias de desarrollo que con tanto valor y tantos sacrificios están siguiendo la mayoría de los países latinoamericanos, basadas en la modernización productiva, la integración social y una mayor proyección externa.

### 5. El principal desafío: reinventar el gobierno

El fortalecimiento y la diversificación de la sociedad civil, la tendencia hacia el pluralismo político, y la consolidación de las economías de mercado, son los grandes parámetros dentro de los cuales actualmente se plantea la reforma del Estado. Desde las experiencias comunistas y nacional socialista hasta el predominio de la social democracia en el mapa político europeo de postguerra, y desde el *New Deal* de Roosevelt hasta la *Great Society* de Johnson en los Estados Unidos, entre los años 30 y 60, el mundo creyó en la "salvación por la sociedad" en sus distintas versiones. Actualmente esa fe se ha debilitado y, con ello, la fe en el Estado como su expresión organizada. Durante mucho tiempo se consideró que el Estado era el único titular del poder frente a la sociedad. No es de extrañar que entonces se discutiera lo que el gobierno *debería* hacer.

La cultura política actual, impulsada por las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas producidas en el mundo de hoy, se caracteriza por el fenómeno de la dispersión del poder.<sup>31</sup> Hoy el Estado actúa junto a múltiples instituciones dedicadas al desempeño de funciones específicas de interés más o menos público. En esta red tiende a desdibujarse la distinción entre la esfera pública y privada: el Estado comienza a desprenderse de responsabilidades consideradas propias de los agentes privados y, al mismo tiempo, se forman diversos tipos de organizaciones privadas para cumplir tareas públicas. El reconocimiento de que en la sociedad actual el poder es compartido entre el Estado y múltiples agentes sociales y económicos plantea más bien la pregunta acerca de lo que *puede* hacer el Estado. Esta pregunta, contrariamente a lo que suele creerse, no pone el énfasis en los límites de las funciones del gobierno, sino en la capacidad de otros agentes sociales y económicos para desarrollar ciertas tareas, y en el tipo de interacción y complementación que debería darse entre ellos. Se descubre así, por una parte, que el Estado simplemente no puede cumplir ciertas funciones. Drucker interpreta así el mensaje central de Adam Smith. "El no sostuvo que el gobierno maneja mal la economía. Sostuvo que el gobierno, por su naturaleza, no puede manejar la economía, ni siquiera en forma deficiente. El no alegaba, por decirlo así, que los elefantes vuelan peor que las mariposas. Argumentaba que el Estado, siendo un elefante, no puede volar de manera alguna".<sup>32</sup> Sin embargo, lo que es más interesante, en sus vertientes menos ideológicas hoy día esta argumentación no tiene un origen negativo sino positivo, cual es el descubrimiento de la cantidad de tareas que pueden cumplir organizaciones no gubernamentales, independientemente o asociadas con el gobierno.

La magnitud del desafío planteado por la necesidad de compatibilizar estas realidades ha sido comparada por unos autores con la necesidad de "reinventar el gobierno".<sup>33</sup> Generalmente se ha considerado que la función principal del empresario es asumir riesgos, y que el Estado no siempre puede hacerlo, pues su responsabilidad fundamental no es administrar sólo un patrimonio sino la confianza

---

<sup>31</sup> Ver A. Alvin Toffler, *Powershift*, Bantam, 1990. Para una exploración similar, aunque más rigurosa, acerca de la tendencia a la dispersión del poder de las naciones, entendido en términos de su capacidad competitiva, ver Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, 1990, en donde demuestra que su competitividad depende de factores heterogéneos, dispersos y espontáneos.

<sup>32</sup> Peter F. Drucker, *The New Realities*, Harper and Row, 1989, pág. 60.

<sup>33</sup> D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: Now the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*, William Patrick (editor), 1992. A continuación se toman algunas ideas de esta obra.

y los valores ciudadanos. Sin embargo, la función del empresario no es tanto asumir riesgos cuanto explorar oportunidades, y esta última actitud constituye actualmente el punto de partida para la reforma del Estado. Tradicionalmente las preocupaciones en torno a este tema giraron en *qué* debía hacer el Estado, en tanto que la sensibilidad actual está más preocupada en *cómo* éste cumple sus tareas, preocupación que, naturalmente, conduce a una redefinición del ámbito y contenido de éstas en la medida en que tiende a reservarle aquellas funciones para las que es más apto. Por eso lo que está en juego en este debate no es el tamaño del Estado y ni siquiera su eficiencia, porque pueden hacerse eficientemente muchas cosas inútiles, sino su capacidad para conducir la sociedad y la economía haciendo algunas cosas y facilitando el cumplimiento de las funciones que pueden desempeñar otros agentes, dentro de un marco que estimule sus actividades y, al mismo tiempo, garantice cierta igualdad de oportunidades. Esta actitud no implica sospecha sino confianza en lo que puede hacer un gobierno creativo.

Curiosamente, el Estado grande del anterior período nació buena parte de la desconfianza frente al gobierno, y de la consiguiente necesidad de regular —no tanto las actividades privadas como generalmente se cree— sino la discrecionalidad de los grupos políticos para utilizar la maquinaria del Estado y de los servidores públicos dentro de sus esferas de atribuciones. De esta tendencia, iniciada en los años 30, nació una burocracia más grande que la del pasado y cuyo *ethos* se orientaba a controlar la actuación de la sociedad, de los políticos y los funcionarios y no a lograr resultados. Este tipo de Estado y de burocracia resulta actualmente inadecuado para conducir una sociedad y una economía basadas en la información y el conocimiento, orientadas a la innovación y la competencia, que por experiencias pasadas desconfía del mando y cree más en la iniciativa y en la autonomía. La cultura vigente exige instituciones que potencien a los actores políticos, sociales y económicos en lugar de controlarlos o, incluso, limitarse a servirlos. Resulta interesante comprobar la inadecuación de todas las organizaciones burocráticas surgidas durante el período precedente, tanto públicas como privadas, hecho que corrobora la centralidad del papel que juega la cultura cívica en cada etapa histórica. “El sector privado puede ser también monstruosamente ineficiente, muchas veces debido a las típicas fallas de la burocracia gubernamental”.<sup>34</sup> De lo que se trata, en cambio, es de incorporar algunas virtudes empresariales al gobierno. Al prepararse para examinar una serie de experiencias al

---

<sup>34</sup> H. Grunwald, “The Year 2000”, *Revista Time*, 30 marzo 1992.

respecto, los autores citados más arriba se preguntan: “¿Qué tienen en común todas esas organizaciones innovativas y empresariales?, ¿qué incentivos han cambiado para dar lugar a comportamientos tan diferentes?, ¿es posible, si todos los gobiernos hicieran lo mismo, que el espíritu empresarial se convierta en la regla general y la burocracia en la excepción?”. Y a continuación contestan:

“Esos rasgos comunes no son tan difíciles de encontrar. Muchos gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios. Potencian a los ciudadanos al transferir la facultad de control desde la burocracia a la comunidad. Evalúan el comportamiento de sus agencias, no por los insumos que movilizan, sino por sus resultados. Se orientan por metas y no por normas y regulaciones. Definen a sus destinatarios como clientes y muchas veces les ofrecen opciones. Tratan de prever los problemas antes de que surjan en lugar de limitarse a resolverlos más tarde. Invierten más energía en obtener recursos que en gastarlos. Descentralizan la autoridad y adoptan formas de administración participatorias. Prefieren los mecanismos del mercado a las maquinarias burocráticas. Y no sólo se centran en suministrar servicios públicos sino en actuar como un factor catalizador de todos los sectores —público, privado o voluntario— para que ellos mismos resuelvan los problemas comunitarios”.<sup>35</sup>

Hay un vivo debate en torno a las metas, modalidades y políticas que debería perseguir un estado moderno en el campo económico. La mayoría de los países latinoamericanos, bajo el liderazgo de sus propios gobiernos y con el respaldo de la comunidad financiera internacional, están emprendiendo un conjunto de reformas estructurales orientadas hacia la liberalización, la reestructuración productiva y la apertura externa de sus economías. Estas reformas incluyen, entre otras, la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, el mejoramiento de los sistemas impositivos y de los procedimientos de recaudación de impuestos, la liberalización del sistema financiero, la reforma comercial, el mejor manejo del tipo de cambio, el estímulo a la inversión extranjera directa, la desregulación de algunos sectores de la actividad económica, la privatización de ciertas empresas públicas y la modernización de las instituciones del Estado.

Sin embargo, en muchos círculos existe la percepción de que el Estado no puede limitarse a impulsar este conjunto de reformas y esperar pasivamente sus resultados. Esta actitud prescindente o no interventora es válida en relación con los objetivos de restablecer y mantener los equilibrios macroeconómicos básicos (dramáticamente revalorizados por la cultura política emergente), de liberalizar la economía y de abrirla a la competencia externa y a los mercados

---

<sup>35</sup> Osborne y Gaebler, op. cit. págs. 19 y 20.

internacionales. Hay otro conjunto de aspectos en que el Estado, sin volver al intervencionismo del pasado sino consolidando una posición facilitadora o catalítica, debe definir una postura propia y adoptar políticas activas.<sup>36</sup>

Un primer aspecto se refiere al papel complementario y correctivo que debe conservar en relación con los mecanismos del mercado.<sup>37</sup> Estas son creaciones sociales y, por lo tanto, su estructura y funcionamiento está influido por los valores, la estructura y las distorsiones de las respectivas sociedades. En una economía subdesarrollada, por lo general éstos tienen “las siguientes características”: (1) un conjunto incompleto de mercados; (2) los mercados que existen se caracterizan por imperfecciones, segmentación y poder de mercado; (3) desequilibrios, rigideces y agentes con información incompleta, de manera que cometen errores, aprenden torpemente o se ven implicados en juegos estratégicos, con un conjunto de variables mucho más amplio que sólo los precios; (4) un conjunto de precios que está muy lejos de proporcionar la totalidad de la información que los agentes necesitan para tomar decisiones; y (5) procesos de aprendizaje, de cambio tecnológico, y externalidades que hacen que los rendimientos crecientes en varios sectores e industrias puedan ser grandes con respecto al tamaño de la economía”.<sup>38</sup> Un segundo aspecto general, que tiene múltiples aplicaciones particulares, se refiere a que el proceso de desregulación de la economía, por las mismas razones anteriormente señaladas, no puede ser indiscriminado sino que, en la misma medida en que elimina regulaciones y controles a nivel microeconómico, debe crear o perfeccionar instancias de supervisión de los sectores claves, como los relativos a las normas de calidad aplicables a la producción y a la exportación, a las actividades de la banca, las compañías de seguro y las sociedades anónimas, a los fondos de seguridad social, a las relaciones laborales, al impacto medioambiental de las actividades productivas, etc. El tercer aspecto se refiere a la política industrial y a la de promoción de exportaciones, en donde se plantea la necesidad de no confiar en el *laissez faire* para promover una industria moderna y competitiva, sino de emplear un enfoque más

---

<sup>36</sup> Ver José Manuel Salazar, “El Papel del Estado y del Mercado del Desarrollo Económico”, en O. Sunkel (editor), “*El Desarrollo desde Dentro: un enfoque Neoestructuralista para América Latina*”, México, FCE, 1991.

<sup>37</sup> Ver Ch. E. Lindblom, *Politics and Markets*, Basic Books, 1977; Ch. Colclough y J. Manor, *State or Markets?*, Oxford, 1991; R. Wade, *Governing the Market*, Princeton, 1990, y F. Larrain y M. Selowski, *The Public Sector and The Latin American Crisis*, 1991.

<sup>38</sup> J.M. Salazar, op. cit., pág. 477.

schumpeteriano, con el objeto de modernizar y reconvertir la planta industrial, desarrollar ventajas comparativas, estimular los sectores de alta productividad, crear las condiciones y estimular los nexos internos e internacionales necesarios para acceder al nuevo paradigma tecnológico mundial y mejorar la capacidad del país en este campo, favorecer una competitividad estructural, crear condiciones que mejoren la calidad y la rentabilidad de las exportaciones, y buscar nichos de mercado.<sup>39</sup>

Menos enriquecedor ha sido, a nuestro juicio, el debate en torno a las modificaciones que debería experimentar la estructura y las formas de acción del Estado en relación con la superación de la pobreza y la incorporación de los sectores sociales más desposeídos en la economía. La percepción más importante que se está abriendo paso a este respecto es, precisamente, la de que los dos aspectos anteriormente citados son inseparables: la subsistencia de amplios segmentos de la población de los países latinoamericanos en condiciones de pobreza crítica hacen necesario mantener y fortalecer los programas destinados a prestar servicios sociales básicos y a atender situaciones de emergencia, mejorando la eficiencia y la focalización de esos programas, al mismo tiempo que la experiencia demuestra que ellos no son suficientes, y no alteran las condiciones que permiten la reproducción de la pobreza, sino que es necesario encarar paralelamente otras acciones destinadas a incorporar a esos segmentos de la población en el sistema productivo. El Estado latinoamericano en la actualidad no está preparado para enfrentar esa tarea. Ello requiere, en primer lugar, establecer a nivel nacional las prioridades necesarias a través de un amplio diálogo en que participen y se comprometan todos los segmentos de la sociedad y la clase política, pues el financiamiento de estos programas supone sacrificios compartidos y, por ende, un cierto nivel de solidaridad social. En un segundo plano cobra relieve la necesidad de encarar programas de formación de los recursos humanos capaces de adaptar efectivamente una parte importante de la fuerza de trabajo sub-empleada o desocupada al desempeño de tareas de mayor productividad, lo cual supone la modernización de los sistemas de educación y de las instituciones respectivas, así como también la creación de organizaciones alternativas, y una articulación innovativa y generosa de esfuerzos entre el sector público, el sector privado, y las organizaciones

---

<sup>39</sup> Ver CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1990, y los informes preparados posteriormente por este organismo en torno a la misma problemática.

sociales. En tercer término, como no es posible crear trabajo productivo sino dentro de la empresa, es necesario acompañar esos programas con esfuerzos deliberados tendientes a ampliar la base empresarial, a fin de apoyar a la pequeña y la mediana empresa (que son las que tienen una mayor capacidad de captación de los sectores más desfavorecidos), la microempresa y el sector informal. Ello supone también —lo que es difícil— la reorientación de la inversión y la democratización del crédito, no con un sentido populista, sino con el objeto de incorporar esos agentes económicos más débiles al proceso productivo como parte integral de un modelo de transformación productiva, modernización tecnológica y proyección externa. No existen en la actualidad instituciones concebidas para canalizar la participación social en el proceso productivo en la medida necesaria, para trabajar en forma descentralizada con los sectores laborales y locales interesados en este proceso, para crear facilidades financieras alternativas, incubadoras de empresas y programas de capacitación laboral con un importante componente de extensión industrial, ni para estimular la asociación del Estado con el sector privado y la comunidad en estas tareas.

#### *6. Condiciones para asegurar la gobernabilidad*

En el contexto de este documento, puede entenderse por gobernabilidad aquel conjunto de condiciones necesarias para que el gobierno pueda ejercer sus funciones con legitimidad, apoyo suficiente, eficiencia y estabilidad. Se dijo en un comienzo que estas condiciones pueden agruparse en tres círculos concéntricos, que abarcan el funcionamiento del Poder Ejecutivo, la interacción con los demás poderes del Estado y la relación entre éste, por una parte, y la cultura política, la sociedad y la economía, por la otra. En el debate en torno a esta problemática, tal como se ha dado hasta ahora, se advierte la tendencia a reducir el tratamiento del tema al primero de estos círculos y, a veces, a incursionar parcialmente en el segundo, dejando fuera de la discusión el tercero, que a nuestro juicio es el más relevante. En un documento del Banco Mundial se establece: "Para los propósitos de este documento, el *governance* es definido como la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de que dispone un país para el desarrollo. La preocupación del Banco con una administración sana del proceso de desarrollo se extiende más allá de la capacidad para administrar el sector público e incluye las instituciones y reglas que crean un marco transparente y predecible para la conducción de los negocios públicos y privados, así como también la *accountability* de las conductas financieras y

económicas".<sup>40</sup> En otro documento preparado para el Banco se señala: "La ejecución arbitraria de la ley y el fracaso en definir la constitución y las leyes conduce a la impredecibilidad, la inestabilidad y a un clima dañino para el crecimiento. El deterioro de la responsabilidad gubernamental, combinado con procedimientos regulatorios opacos y altamente discrecionales, puede generar grandes oportunidades de corrupción y desperdicio. La supresión de la apertura política podría finalmente afectar la estabilidad, perturbando la producción y el comercio, mientras el fracaso en estimular la participación popular a nivel de base determina con frecuencia que los proyectos sean comparativamente menos sostenibles".<sup>41</sup>

Como se ha dicho, el propósito de este análisis fue el de examinar esta cuestión en un sentido amplio, a partir de la apreciación que todo intento por restringir su ámbito, con el legítimo propósito de poder extraer conclusiones más sencillas y más nítidas, de contribuir a hacer más manejables algunas dimensiones esenciales del problema o de respetar la esfera de competencia de la institución en que se desarrollan los debates, resultaría perdedor tarde o temprano, pues la gobernabilidad constituye un fenómeno sistémico, que depende de todas las condiciones señaladas a lo largo de este análisis, y que puede quebrarse en caso de que sólo se cumplan algunas de esas condiciones y no otras, probablemente más profundas e importantes. Esto no implica que cada organismo preocupado por esta problemática, sea nacional o internacional, no pueda limitar su acción a aquellos aspectos que más directamente caen dentro de su órbita de competencia. Sin embargo, ello no significa que pueda desconocer las demás variables involucradas en el tema, ya que de hacerlo con toda probabilidad su acción será eficaz y manejará mal las que le competen.<sup>42</sup> En esto el presente documento ha seguido el mismo camino que sigue cualquier agencia que debe trabajar en determinados aspectos de un sector o de una problemática: estudiarla y comprenderla globalmente. No se puede trabajar con deter-

---

<sup>40</sup> Banco Mundial, *Managing Development: The Governance Dimension*, 1991 (circulación restringida), pág. 1. Se conservaron dos expresiones en inglés por no tener una traducción que refleje fielmente su significado, muy importante en el contexto de esta problemática.

<sup>41</sup> Deborah Brautingam, *Governance and Economy: A Review*, Working Paper, Banco Mundial, diciembre de 1991, pág. 39. Para un detenido examen acerca del estado de estas discusiones en los organismos financieros internacionales, ver Edmundo Jarquim, *Gobernabilidad y Desarrollo: Estado de la Discusión*, Washington, BID, 1992, en donde se revisan, entre otras, las fuentes anteriormente mencionadas.

<sup>42</sup> Ver Anexo I.

minados sectores industriales sin tener una visión del desarrollo industrial del país en su conjunto, apoyar determinados aspectos de la política científica y tecnológica de un país sin tener una visión global de ella, u orientar la política social hacia determinados grupos-objetivo sin tener un mapa global de la pobreza, para poner sólo unos ejemplos.

La tesis central de este documento es la de que el Estado, responsable último —aunque no exclusivo— de la gobernabilidad, no es un ente intemporal y abstracto sino una construcción social que cambia con el tiempo, y que la gobernabilidad depende esencialmente de su adecuación a la cultura política imperante. En estos momentos ella es el reflejo de tres grandes tendencias que se refieren a la preferencia por lo individual o particular, la creatividad y diferenciación en el plano cultural, el pluralismo en la política, y la revalorización de los mecanismos del mercado en la economía. Estas megatendencias han dado lugar a seis procesos que caracterizan la cultura política emergente: la desvalorización de los grandes modelos colectivos; el desprestigio de las ideologías y su reemplazo por el pluralismo político; la devolución de algunas de las responsabilidades del Estado a la sociedad civil organizada; la concepción de esta última más como una red de agentes que interactúan entre sí que como un sistema colectivo monolítico; una utilización mucho mayor del mercado en la aplicación de la política económica, y un fuerte énfasis en la incorporación de los sectores sociales más desposeídos al proceso productivo tanto para pagar la deuda social acumulada, como para hacer viable el modelo económico escogido. Naturalmente, estas tendencias, oportunidades y limitaciones se dan de manera muy diferente en los distintos países.<sup>43</sup>

Del análisis precedente se desprende que a nivel del gobierno (el primer círculo) se plantean como fundamentales para asegurar la gobernabilidad tres grupos de tareas. En primer lugar, mejorar la eficiencia, predictibilidad, transparencia y responsabilidad de los organismos gubernamentales vinculados al proceso de desarrollo, particularmente en cuanto al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, el manejo de la política fiscal, el mejoramiento de los sistemas impositivos y la administración del presupuesto, el control de la inflación, el manejo de la tasa de cambio, la liberalización del comercio, la privatización de empresas del Estado, el establecimiento —como contrapartida—, de instituciones supervisoras o regulatorias y el mejoramiento del servicio público. En segundo término, fortalecer la política social, elemento esencial para la go-

---

<sup>43</sup> Ver Anexo II.

bernabilidad de un país, se plantea quizás por vez primera con tanta claridad y fuerza la tarea de combinar políticas asistenciales, orientadas a prestar servicios a los sectores más pobres de la población, con programas orientados a incorporar eficientemente esos sectores —los desempleados, el sector informal, la microempresa— al proceso productivo. Y por primera vez también a las razones éticas que siempre han militado en favor de estos esfuerzos se ha venido a agregar la percepción de que ellos son un requisito esencial del modelo de desarrollo que se encuentra en marcha. La tarea aquí es más compleja, no sólo por la magnitud y la tradicional falta de prioridad relativa del gasto social desde el punto de vista de los requerimientos de crecimiento económico, sino también porque, mientras que en el caso anterior se trata mayoritariamente de mejorar o adecuar muchas instituciones existentes, en este campo hay toda una institucionalidad que crear: fondos sociales, redes de solidaridad social, formas de asociación entre el Estado, la comunidad y el sector privado y, en general, sistemas de operación más baratos, más desestructurados y descentralizados. Pero en este ámbito el tema central es el tercero, esto es, la reforma del Estado en general, para adecuar su estructura, su estilo y sus modalidades de acción a la cultura política imperante, en forma sistémica e incluyendo todas sus agencias. Aquí la cuestión no se refiere al tamaño del Estado, y ni siquiera sólo a su eficiencia, sino a las modalidades de su actuación: a nuevas formas de definición y de articulación entre los ámbitos público y privado, a nuevas combinaciones entre centralización y descentralización, y a nuevas maneras de incorporar comportamientos empresariales en el seno del gobierno, basados sobre el espíritu de innovación, la competitividad y la búsqueda de resultados por sobre las tradiciones burocráticas, de crear nuevas organizaciones privadas para cumplir funciones públicas, y de ensayar nuevas formas de asociación entre ambos sectores.<sup>44</sup>

Especial importancia reviste en una etapa caracterizada por una acelerada inserción internacional de los países latinoamericanos, basada en una creciente apertura externa, la reforma de las instituciones que intervienen en las relaciones políticas y económicas internacionales y de los servicios exteriores. Aquí se trata de superar, venciendo tradicionales dificultades, viejas dicotomías entre lo nacional y lo internacional, superadas en un mundo cada vez más transnacionalizado; entre la política doméstica y la política exterior; entre la alta y la baja política internacional; entre los aspectos políticos y económicos de la política exterior, entre los servicios

---

<sup>44</sup> Ver Anexo III.

exteriores y las agencias del sector económico que participan en la conducción de las relaciones económicas externas, y entre los organismos del sector público y el sector privado en el manejo de esas relaciones.

El segundo círculo de cuestiones se refiere a los otros poderes que configuran la maquinaria del Estado, que incluyen las instituciones del gobierno interior, las relaciones cívico-militares, la administración de justicia, la función legislativa, la administración urbana y municipal, la gestión de los intereses regionales y locales, el control de la juridicidad de las actuaciones del Estado, la seguridad ciudadana, el control del crimen organizado en gran escala y la lucha contra el terrorismo. Un trabajo reciente sobre el tema privilegia el papel de las instituciones que supervisan y regulan las actividades de los bancos nacionales y extranjeros así como de las empresas y sociedades anónimas, las que promueven y protegen la competencia, las consagradas al análisis de la coyuntura económica, a la previsión o prospectiva, y a la planificación estratégica (de escasa presencia en los países latinoamericanos); las contralorías generales u organismos de control jurídico de las actuaciones del Estado; un Poder Judicial independiente (y, agregaríamos nosotros, un poder legislativo bien informado y con apoyo técnico); las organizaciones que promueven la comunicación y consulta entre el sector público con el sector privado, las organizaciones sindicales y otros grupos sociales, y las organizaciones civiles voluntarias.<sup>45</sup> Hay, finalmente, tres aspectos de la mayor importancia para fortalecer el proceso de gobernabilidad y promover la modernización del Estado, tanto en su rama ejecutiva como en los demás poderes públicos, y sobre los cuales existe una clara conciencia, una abundante literatura y nutridas experiencias: se refieren a la teoría moderna de la organización, al mejoramiento de los procesos de adopción de decisiones y a la incorporación de técnicas modernas de negociación en las actuaciones del Estado, y en las relaciones entre éste, el sector privado, la sociedad civil y los sectores sociales, respectivamente.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> E. Boeninger, "Governance and Development: Issues and Constraints", Washington, Banco Mundial, 1992.

<sup>46</sup> La literatura al respecto es tan frondosa que, dentro de los límites de este documento, sólo cabe dar algunas referencias puramente indicativas. En materia de organizaciones, ver fundamentalmente la obra de Druker, Crozier y Flores y, anteriormente, Downs, Simon y March. En materia de decisiones, ver Hogwood y Gunn, Allison, Snyder y Alexander George, quien abre la exploración acerca de los usos de la información y la asesoría en el proceso de adopción de decisiones. En el campo de las negociaciones, ver a Fischer y Ury, Zartman y Raiffa, entre otros. En L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Universidad Católica de Chile, 1989, caps. 2 al 5, se revisa la literatura sobre el tema.

Pero es en el dominio de las relaciones entre el Estado y la cultura política dentro de cuyo crisol se configura —de las relaciones del Estado con la sociedad civil, el sector privado y los sectores sociales— en donde se encuentran los factores aparentemente más esotéricos pero más cruciales desde el punto de vista del mantenimiento de una gobernabilidad estable. Un trabajo ya citado destaca la importancia de tres temas: la capacidad del Estado para construir mayorías políticas estables, para mantener relaciones laborales constructivas y para vincularse con la élite política.<sup>47</sup>

La antigua reivindicación del sector privado en el sentido de asumir un papel más protagónico que en la economía no ha ido acompañada, debido a una mezcla de despreocupación por parte del Estado y de opción por guardar reserva por parte del sector privado, de un debate nacional acerca de cuál debería ser este papel, los privilegios, aportes y responsabilidades que debería llevar consigo. Parece evidente que en la medida en que se privilegian los mecanismos del mercado y se fortalezca el papel del sector privado en el crecimiento económico, restando algunas funciones al Estado, el sector privado deberá asumir más responsabilidades por el manejo de algunos intereses públicos. Parece evidente también que dicho sector debería adoptar reglas de funcionamiento tan abiertas, transparentes y controlables como las que siempre ha reclamado del gobierno y del sector público. Mientras este debate nacional no se lleve a cabo, y no se definan esas reglas y responsabilidades, la participación del sector privado en el sistema económico y político, y su papel en el mantenimiento de la gobernabilidad de sus países, será ambiguo. Un segundo sector cuya relación con el Estado es crucial para el mantenimiento de la gobernabilidad es la sociedad civil organizada. A este respecto ya se ha señalado la tendencia a desdibujar los límites entre las esfera pública y privada, la necesidad de que el gobierno asuma modalidades de acción empresariales, y de que la sociedad civil cree organizaciones privadas dedicadas a atender intereses y cumplir funciones públicas (incluyendo experiencias de asociación de esfuerzos entre ambas esferas). Un tercer campo se refiere a las relaciones del Estado con el mundo laboral, por una parte, y con los sectores sociales más desaventajados, por la otra, en términos de establecer relaciones laborales transparentes y estables dentro de la empresa y, al mismo tiempo, de incorporar gradualmente al mayor número de agentes económicos y sociales, particularmente a los más débiles, al proceso productivo. La gobernabilidad pasa por el fortalecimiento de la ciudadanía y ésta, a su

---

<sup>47</sup> E. Boeninger, *op. cit.*, págs. 272-275.

vez, requiere de ciudadanos educados, bien informados, independientes, técnicamente calificados e incorporados en forma eficiente y productiva en la economía. Dentro de la necesidad de adecuar la naturaleza y la actuación del Estado a la cultura política prevaleciente, es dentro de estas tres esferas, a nuestro juicio, donde se plantean los principales problemas y deben darse las condiciones esenciales para la gobernabilidad en el futuro.

Capítulo aparte merecerían los valores, las orientaciones y el comportamiento de la clase política. Sin disminuir el papel que a veces ha tenido históricamente la construcción de nuestros países, ella está estructuralmente expuesta a la tendencia a perder su sensibilidad frente a los intereses públicos, a involucrarse en intereses privados, a desvincularse de la sociedad civil y a perder representatividad, encerrándose en un juego político desvinculado de la agenda real del país, autista y centrado en los intereses de ese grupo. La ampliación de una base ciudadana más informada y discriminatoria, su tendencia a escrutinizar más celosamente las actuaciones del gobierno, a formar organizaciones ciudadanas o privadas para cumplir determinadas funciones que antiguamente fueron tuteladas por el Estado, y su creciente desafección frente a los partidos políticos, son otros tantos indicadores de que es necesaria también una reforma de la elite política. Esa reforma debería propender a su apertura, su capacidad para interpretar la agenda real del país en cada etapa, su idoneidad para proyectar hacia la sociedad virtudes cívicas y para configurar con ella un diálogo sustantivo y elevado que no se encierre en intereses y cúpulas y fuegos tácticos, al fortalecimiento de su vinculación con la sociedad civil, a su desvinculación de intereses políticos o económicos personales y a la transparencia de sus actuaciones. No es casualidad que los factores que están erosionando la gobernabilidad en varios países latinoamericanos se refieran, más allá del incumplimiento de muchas de las condiciones anteriormente señaladas, al comportamiento y la imagen de la clase política.

## ANEXO I

### FUNCIONES DEL ESTADO \*

#### *Tradicional*

1. Formulación de leyes, reglas y sanciones
2. Regulación o desregulación

\* Adaptado de D. Osborne y T. Gaebler, op. cit. pág. 32.

3. Poseer empresas públicas
4. Otorgar concesiones
5. Imponer impuestos
6. Otorgar subsidios
7. Otorgar préstamos
8. Celebrar contratos
9. Efectuar adquisiciones públicas
10. Otorgar servicios gratuitos

### *Innovativas*

1. Otorgar licencias
2. Sociedades públicas-privadas
3. Proyectos públicos y privados
4. Corporaciones mixtas
5. Políticas flexibles sobre inversiones
6. Políticas tecnológicas flexibles
7. Información y referencias
8. Estimular asociaciones voluntarias
9. Promover esfuerzos no gubernamentales
10. Estimular redes sociales
11. Mecanismos de enlace con el sector privado
12. Mecanismos de enlace con la sociedad civil

### *Avanzadas*

1. Democratización del crédito
2. Capital semilla
3. Aportes de capital en el sector privado
4. Descentralización en organizaciones funcionales o locales
5. Coproducción
6. Subcontratación
7. Apoyo a la autoayuda
8. Transferencias focalizadas de propiedades públicas
9. Apoyo a ciertos mercados
10. Simulación de mercados.

## *ANEXO II*

### DIVERSIDADES NACIONALES \*

1. Países con nacionalidades en formación  
Países, principalmente africanos, con muy bajos niveles de

---

\* Adaptado de E. Boeninger, op. cit. pág. 270.

desarrollo, gran diversidad étnica, conflictos religiosos y profundas tensiones culturales, donde uno puede plantearse el problema de la gobernabilidad propiamente dicho.

## 2. Países con larga tradición autoritaria

Países en donde, debido a la duración e inestabilidad del régimen autoritario, el problema de la gobernabilidad está resuelto sobre la base de la supresión del pluralismo político.

## 3. Países en transición hacia un régimen democrático

Países como Africa del Sur, Corea del Sur, Chile y otros países latinoamericanos, en donde un régimen autoritario de variable duración ha cedido paso a regímenes democráticos en diversas etapas de consolidación y en donde la gobernabilidad se plantea como un problema central.

## 4. Países que han salido de un sistema totalitario

Básicamente los países que pertenecieron a la antigua Unión Soviética y los de Europa del Este, en donde el problema de la gobernabilidad es muy importante, pero está mayoritariamente asociado a su capacidad para establecer economías de mercado.

## 5. Democracias con elementos de fragilidad económica

Países en donde el insuficiente ritmo de desarrollo o los desbordes macroeconómicos ponen a prueba la tolerancia política, como fue el caso de muchos países latinoamericanos hasta hace pocos años, elementos que también afectan a los países de la categoría precedente.

## 6. Democracias con nuevos elementos de fragilidad de carácter político

Democracias de distinta duración en donde la falta de liderazgo de la clase política, la descoordinación de los poderes del Estado, la corrupción, el terrorismo o el narcotráfico también ponen a prueba la tolerancia política y la capacidad de gobernar.

*ANEXO III***ASPECTOS QUE PODRIAN SER PROMOVIDOS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DESARROLLO \****Aspectos generales*

1. Mejoramiento del manejo del sector público.
2. Responsabilidad o *accountability* de dichas instituciones.
3. Estabilidad y predictabilidad del marco jurídico del desarrollo.
4. Información y transparencia en el desempeño de las funciones de los organismos del sector público.

*Aspectos específicos*

1. Descentralización de la acción del gobierno.
2. Mejor división de funciones con el sector privado.
3. Oferta de un creciente número de opciones en el diseño de los proyectos y la provisión de servicios.
4. Mayor participación de los beneficiarios en la operación de estos programas.
5. Trabajo con organizaciones no gubernamentales.
6. Diseminación de informaciones y asignación de responsabilidades a nivel comunitario o local.

*Aspectos sectoriales*

1. Políticas de apoyo a la pequeña y a la mediana empresa.
2. Políticas de apoyo a la microempresa y al sector informal.
3. Eficiencia y focalización en los programas dirigidos a aliviar la pobreza.
4. Mejoramiento de los contenidos de la educación y formación de recursos humanos.
5. Reforma de las instituciones del Estado.

---

\* Tomado, con cierta discrecionalidad, de los documentos del Banco Mundial y del BID anteriormente mencionados. El tercer grupo de aspectos considerados en este Anexo proviene, fundamentalmente, del documento preparado para el BID.