

Revista de Administración Pública

RAP 91, 1996

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA REESTRUCTURACIÓN Y EL REFORMISMO*

Pedro Medellín Torres**

1. Introducción

Cuestionar la transformación de las sociedades latinoamericanas como un proceso de transición democrática parece un despropósito. La eufórica prosperidad del llamado «decenio de la democracia»¹, desatada por el «hundimiento» del comunismo y la caída de los regímenes dictatoriales, es proclamada como el signo característico de los nuevos tiempos. De repente se redescubren las calidades redentoras y pacíficas del saber y la soberanía popular. De pronto se redimen las bondades del libre juego de oferta y demanda. El tiempo de la «revolución democrática» se acepta sin cuestión².

En el marco de un creciente individualismo, la libertad de elección de cada individuo frente a su comunidad y su soberanía frente al Estado, se privilegian y difunden como las bases de una «nueva» democracia. Ser democrata y luchar por la democracia se promueve como la nueva virtud del «bien pensar» que marca los límites entre dioses y diablos y no permite transgredir los tabúes del momento. El poder de las elites, el racismo, la intolerancia, la para-institucionalidad, la corrupción, la impunidad y la marginalidad, se diluyen en el recipiente de las «libertades, igualdades y soberanías». Es el signo de la descentralización y la participación que pretende vaciar y desarticular el contenido conflictivo del cambio.

* *Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). No. 2, diciembre 1994.

** Director del Departamento de Investigaciones y Profesor en el área de Teoría del Estado y "Administración Pública, en el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales –CIDER de la Universidad de los Andes.

¹ Él término es de Arend Lijphart. en "Teoría y práctica de la Mayoría: la tenacidad de un paradigma imperfecto", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. UNESCO/ ERES, París, No 129, agosto de 1991, pág. 515.

² Samuel Huntington, «Democracia y Reforma Económica», en *Harvard University Review*, invierno 92/93

Proclamada como la virtud del «bien actuar», la aceptación generalizada del ciudadano consumidor *de* gobierno, parece dejar a la democracia liberal y a la economía de mercado sin enemigos a la vista.

En medio del frenesí de las comunicaciones, las estructuras políticas y sociales se erosionan. La política se degrada con la misma velocidad que el cuerpo social se fragmenta. Los medios, particularmente la televisión, copan y redefinen los espacios y valores de la vida en sociedad: las ideologías conflictivas se proyectan como la búsqueda del buen sentido; las luchas políticas se presentan como simples protestas de consumidores; los conflictos sociales se muestran reducidos a la insatisfacción de necesidades básicas. Todo en el escenario prefabricado de la pantalla que procura convertir la insurgencia social en la democracia manifestante³.

La doble virtud del «bien pensar» y del «bien actuar», abre paso a la fuerza «emancipadora» de la videopolítica⁴. Exaltada en su poder simbólico de libertades e igualdades, a la videopolítica se le confiere el no despreciable papel de sustituir a la política como factor de mediación del orden establecido. En medio de la incertidumbre, los medios audiovisuales se muestran capaces de producir y reproducir la imagen virtual acerca de lo que es y debe ser la buena democracia y el buen mercado en América Latina.

Libertad de elección y de consumo se promueven en un escenario caracterizado por la exigencia de velocidad y contundencia en los mensajes. Los valores mercantiles de la eficiencia y la eficacia se proyectan como el nuevo fundamento de la construcción democrática. Cobertura, capacidad y oportunidad en la prestación de los servicios, en el manejo de los conflictos o en la provisión de la información, se utilizan indistintamente para dar prueba de verdad democrática.

Transformadas por la fuerza emancipadora, las transformaciones latinoamericanas se distorsionan y reducen entre dos extremos. Unas veces, se expresan como factor crucial de los reajustes apretados

³ Un interesante ejemplo en este sentido, lo proporcionan los hechos críticos de 1991 en la Unión Soviética cuando, ante la perspectiva del retorno del comunismo, la imagen de Yeltsin invitando a la resistencia desde un tanque en la Plaza Roja de Moscú, se convirtió en el símbolo de la democracia manifestante. En realidad la confrontación expresaba una lucha interna de poderes.

Un análisis detallado sobre el lema se encuentra en Giovanni Sartori, *op. cit.*, pág., 477. John Keane, «The Media and Democracy», Londres, 1991. Y en Timothy Garton Ash, «La Chaudière. Europe Centrale 1980-1990» Collection Témoins-Gallimard, París, 1990.

⁴ El término es de Giovanni Sartori para caracterizar la forma institucionalizada en que los medios de comunicación han desbordado, degradado y sustituido a la política, hasta copar todos los aspectos de la vida en sociedad. Ver Giovanni Sartori «Repensar la democracia: malos regímenes y malas políticas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, *op. cit.*, pág. 465 y ss.

de la democracia procedimental, en donde más que el contenido, lo que importa es la existencia de las formas democráticas. Otras, se invocan bajo las reivindicaciones demagógicas de la visión providencial de la democracia, en donde más que consolidar procesos democráticos lo esencial es hacer prevalecer la democracia como el ideal de sociedad⁵.

El escenario parece adecuado para formalizar las reglas de juego. Los medios de comunicación generan una imagen que proclama cómo América Latina también ha entrado en la «época postmoderna, pragmática, materialista y de 'pensamiento débil' que consagra el triunfo de la eficacia sobre la ideología, haciendo cierto aquello tan criticado el ocaso o el fin de las ideologías»⁶.

Es el legado victorioso del llamado «año de prodigios» en Europa del Este (1989)⁷. Antes que clarificar el rumbo de las reformas, ha contribuido a profundizar la distorsión de las transformaciones latinoamericanas en curso. Las luchas por el pluripartidismo y las elecciones de gobierno y parlamento (Hungría, Rumania, Bulgaria) o las luchas por el retorno a la democracia (Checoslovaquia y Polonia), se toman como los referentes por excelencia. Una y otra vez la videopolítica los expone para validar la intensidad e irreversibilidad del cambio.

Transición democrática y libertad de mercado, se proclaman como el horizonte único y común para América Latina. Pero no se trata de una transición y una libertad referidas a la diversidad y riqueza inventiva de los procesos en curso, sus avatares y contradicciones. Se trata, por el contrario, de la transición y la libertad construidas por el espejo tirano de la «buena democracia» y el «buen mercado» de Occidente. Es la videopolítica en acción. Así como los gobiernos de los países más desarrollados invocan su democracia y mercado por referencia a la pretendida no-democracia y el no-mercado de los otros (hoy los países del tercer mundo), que los exime de todo cuestionamiento sobre sus propias virtudes democráticas y de mercado⁸, los gobiernos latinoamericanos invocan la transición democrática y la libertad de mercado dentro de una noción vaga y

⁵ Fernando Rojas y Marcos Roitman desarrollan un interesante análisis al respecto. Ver, Fernando Rojas, «*La transición política en América Latina: El Desafío a la Imposición de la Democracia Formal o el Conformismo con la Democracia Liberal*», que introduce el libro de Germán Palacio, «La irrupción del Para-Estado. Ensayos sobre la Crisis Colombiana», ILSA-CEREC, Bogotá, 1991. Y Marcos Roitman, «*Teoría y Práctica de la Democracia en América Latina*», mimeo. Universidad Complutense de Madrid, mayo 1991.

⁶ Francisco Murillo Ferrol, Prólogo al libro de Guy Hermet, «El Pueblo Contra la Democracia», Colección Tablero, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, p. 12.

⁷ El término es de Timothy Garton-Ahs en, «La Chaudiere, Europe Centrale 1980-1990», Collection Temoins/Gallimard, París, 1990, 441 p.

⁸ Guy Hermet desarrolla un excelente análisis al respecto en «El Pueblo Contra la Democracia», *op. cit.*, Capítulo VII, p. 269 y ss.

reducida que toma a una y otra por su ocurrencia y apariencia inmediatas (elección directa y soberanía de consumo). No sólo porque son las formas más fáciles de entender y reflejarse en el espejo tirano, sino porque la invocación los exime de todo cuestionamiento sobre el carácter excluyente y violento de su espíritu democrático. Es la versión parroquial del «fin de la historia» que hace carrera en los países de la región.

Sin embargo, los desafíos que impone la acción inventiva de los actores sociales, desbordan la transición democrática como un problema de inadecuaciones funcionales, para ponerla en términos de la disyuntiva orden/caos. Una distorsión empírica se abre paso: «...la argumentación sobre el saber y la soberanía popular no puede ser desentendida de los diagnósticos que consideran a la sociedad democrática como carente de recursos internos de gobernabilidad y a los regímenes autoritarios como portadores del orden en general »⁹ La distorsión empírica revela una peligrosa reducción: «Se tiende a tomar como democratización, toda aquella concesión limitada y controlada por el poder de ciertos derechos civiles y políticos, en un marco de libertades que conserva los rasgos esenciales del autoritarismo»¹⁰.

La pregunta marca el sentido... ¿Los cambios hacia la democracia procuran el tránsito hacia un régimen político pluralista, moderno y participativo o por el contrario, buscan restaurar un régimen oligárquico, caduco y excluyente, basado en el fraude, la ficción de la representación y el recurso de la fuerza autoritaria?...

La evidencia del dilema parece abrumadora. La tarea que sugiere en la indagación de las innovaciones democráticas inmersas en los procesos en curso, pone el problema de la transformación de estas sociedades en términos del objeto, legitimidad y gobernabilidad de la democracia. Es decir, en términos de la transición y consolidación democrática en América Latina. Sin embargo, por pertinente y saludable que sea la cuestión, el peligro es inminente. Por una parte, reduce las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en sí mismo. Por otra, distorsiona la transformación de las sociedades como un problema de inadecuaciones en las estructuras, las organizaciones y las mediaciones políticas.

De la misma manera, sin profundizar demasiado, la perspectiva del «buen mercado», ofrece un panorama similar. Los desafíos que impone la libre asignación de recursos, sobrepasan las reformas como simples reacomodamientos institucionales. La dinámica, intensidad y direccionalidad de las reformas económicas, antes que abrir un espectro amplio de

⁹ Oscar Landi. «Sobre Lenguajes, Identidades y Ciudadanías Políticas». en Norbert Lechner (comp.) «Estado y Política en América Latina». Ed. Siglo XXI, p. 173.

¹⁰ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. «Tentative Conclusions About Uncertain Democracies», en L. Whitehead (Dir publ.), «Transition from Authoritarian Rule», Baltimore, The John Hopkins University Press, Vol. 4, pp. 7 a 11.

posibilidades, han venido a complicar el panorama. La irrupción y multiplicación de tensiones y conflictos en torno a la privatización de algunas empresas estatales, la eliminación de reglamentaciones y regulaciones gubernamentales, la reducción de aranceles y otras barreras comerciales, la racionalización del gasto público y el equilibrio presupuestal, antes que conferir una mayor primacía al mercado, le ha impreso una mayor visibilidad y centralidad al Estado. Mientras más se invoca su desmantelamiento, más fuertes son las presiones y acciones gubernamentales por su reforzamiento como agente central del desarrollo.

En este escenario, la transformación de las sociedades latinoamericanas se muestra mucho más vasta y compleja. Implica la irrupción de nuevos actores sociales, nuevos conflictos, nuevas racionalidades. Lejos de las virtudes silenciosas de la revolución no violenta y la unidad consensual por la «buena democracia» y el «buen mercado», que proclama la videopolítica, la transformación latinoamericana es conflictiva, contradictoria y violenta. Con mayor o menor intensidad, en los países de la región se producen hechos inesperados, evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. Lo establecido aparece súbitamente suspendido. Los actores están reforzados a elecciones precipitadas y confusas. Las alianzas, de ordinario, están dictadas por el oportunismo y son débiles y efímeras¹¹.

Incertidumbre política, inmovilidad institucional y emancipación social, antes que señalar las virtudes pacíficas y redentoras de la transición democrática y la libertad de mercado, se constituyen en los rasgos distintivos de una lucha abierta que pone en cuestión lo establecido para interpelar a los individuos en la definición de su futuro. Es la confrontación que entraña múltiples facetas que desbordan no sólo las luchas por la democracia como un fin en sí mismo, sino la transformación de las sociedades como problema de inadecuaciones e inviabilidades políticas: la persistencia de las redes clientelares no dejan entrever los límites entre lo público y lo privado; la para-institucionalidad (en lo económico, lo político, lo administrativo y lo social) no permite desentrañar los límites entre legitimidad y legalidad; y la cada vez mayor movilidad política y social de las dirigencias partidistas tradicionales y de los movimientos sociales (nuevos y seculares), impide caracterizar las esferas de adscripción e identificar el rumbo de los proyectos políticos y sociales en las sociedades latinoamericanas.

Es preciso superar, entonces, la transformación de las sociedades como un problema de transición democrática y libertad de mercados. Primero, es necesario reubicar el proceso de transformaciones en el plano global y paradójicamente más concreto de las recaudaciones económicas, las

¹¹ Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, «Los modos de transición en América Latina y Europa del Sur y del Este), en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO/ IRES, París, No. 128, mayo de 1991, p. 286.

reformas políticas y los reacomodamientos sociales en curso. Es decir, hay que reconsiderar las transformaciones en términos del quiebre y reconstitución de las relaciones Estado-Régimen Político-Régimen de Acumulación en América Latina. Por otra parte, es preciso repensar las transformaciones en términos de su naturaleza dinámica interna y grados de diferenciación entre la sociedad y el Estado en el proceso. Esto es, la exigencia de identificar las tensiones y conflictos que están en la base de las transformaciones, los escenarios en que se desenvuelven y los dilemas que los rigen.

La tarea que se impone es doble. Por una parte, replantear la relación que existe entre los cambios en las estructuras políticas y las transformaciones económicas. Y por otra, reconsiderar el lugar estructural que ocupa el Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas, sus efectos y su articulación interna como relación social frente al proceso transformador y frente a la crisis misma del Estado.

Este ensayo se propone replantear algunos conceptos y elementos que permitan abrir nuevos frentes de aproximación al proceso de transformación en curso, identificando sus tendencias, paradojas y límites. Por ambicioso que resulte, intentar abordar los retos implica, parafraseando a Lechner, «no sólo revisar las interpretaciones que nos hicimos de nuestras historias, sino también los conceptos con que nos imaginamos el futuro»¹².

2. La transformación como lucha por el orden

Tres consideraciones fundamentales guían este esfuerzo:

Primera: La transformación de las sociedades entraña la lucha por el orden social.

La noción de orden se desdobra en dos sentidos. Por una parte, como distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo¹³ y, por otra, como indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder¹⁴. La distribución de funciones hace referencia a una racionalidad *técnico-instrumental* a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos. La indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder, hacen referencia a una racionalidad normativa a través de la cual los individuos interiorizan las

¹² Norbert Lechner, Epílogo al libro «Estado y Política en América Latina», *op. cit.*, p. 303.

¹³ Aun cuando esta división hace relación a la noción de Fase de Acumulación, esta acepción no tiene un corte economista. Entendida como el conjunto de normas y prácticas universales que rigen la unidad entre los procesos de trabajo y los procesos de valorización en las fábricas y los hogares, la distribución de funciones tiene un contenido político, económico y social.

¹⁴ Ver un mayor desarrollo en Oscar Landi, *op. cit.*, p. 186.

condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad¹⁵.

Mientras que los cambios en la racionalidad técnico-instrumental ponen de presente la noción de *modernización*, los cambios en la racionalidad normativa señalan la noción de *modernidad*¹⁶.

El orden se define por oposición de racionalidades. La transformación de las sociedades se presenta como una tensión entre modernización y modernidad. Es el momento de la no correspondencia entre las normas y prácticas universales (políticas, económicas y sociales) que rigen la unidad entre proceso de trabajo y proceso de valorización a escala mundial, y las normas y prácticas particulares (políticas, económicas y sociales) que rigen el transcurrir cotidiano de una formación social particular.

Segunda: La no correspondencia es activada y reproducida por la lucha entre una nueva racionalidad técnico-instrumental, que irrumpe para modificar las condiciones de existencia de los individuos, y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido.

Es la lucha por la mutua determinación en donde, a la manera de Marx en el Manifiesto Comunista, «todas las relaciones sociales estancadas y enmohecidas, con su cortejo de ideas admitidas y veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificar. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven obligados a considerar serenamente sus condiciones de existencia»¹⁷.

Sin referencia a la noción de sujeto, nuevos actores irrumpen en escena para cobrar vida propia. La lucha por su reconstitución como sujetos es también la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimientos y mediaciones. La confrontación de racionalidades se desplaza y reproduce en todas las instancias de la estructura política, económica y social; crea lisuras, desata conflictos y abre nuevos focos de tensión y lucha social.

¹⁵ Me refiero a los sistemas de reconocimientos y mediaciones *político-institucionales* en donde los individuos se constituyen (en aparentes condiciones de igualdad) como ciudadanos poseedores de deberes y derechos; *burocrático-administrativos* en donde se le imprime sentido a la gestión de los recursos y las políticas públicas, y *económico-sociales* a través de las cuales se regulan los procesos de producción del capital y la fuerza laboral en las fábricas y los hogares.

¹⁶ Norbert Lechner, «A la búsqueda de la comunidad perdida. Los desafíos de la Democracia en América Latina», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ Citado por Norbert Lechner, en la presentación del libro «Estado y Política en América Latina», *op. cit.*, p. 24.

Tercera: La lucha de los individuos por su reconstitución como sujetos no es la lucha por su legitimación. Es la lucha por la hegemonía y la dominación.

Es la confrontación en la que, por una parte, cada uno busca imponer sus propias prerrogativas sobre las demás para imprimirle una dirección determinada al proceso político, económico y social. Y por otra, la pugna en la que cada uno procura refinar y reforzar los mecanismos que aseguran que las relaciones inherentes de dominación capitalista se desdoblén, interioricen y expresen como relaciones de poder político institucionalizado. Sin modernidad, la modernización deviene como una tarea inacabada de hegemonía y dominación. La refundación del orden social aparece incierta.

3. Modernización y modernidad: Del ajuste estructural a la transición democrática

Dos hechos fundamentales marcan el proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas. Por una parte, en el plano político, se suceden significativas reformas políticas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. Por otra parte, en el plano económico, se registran profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que imponen nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías.

No se trata de fenómenos aislados y coyunturales. Se trata de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y reconstitución del orden social en América Latina. Es la interpelación abierta, contradictoria y conflictiva que relocaliza al individuo en la esfera económica y la vida social, le exige tomar conciencia de su nuevo lugar en la sociedad para reinsertarse como sujeto (político, económico y social) y asumir los roles que le son asignados. Este es el signo de la transformación en América Latina.

3.1. La vía del ajuste estructural (1975-1985): En busca de la modernización centrífuga¹⁸

Desde mediados de los años setenta, una nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe en América Latina. El progreso tecnológico, la especialización de las unidades productivas, la cuantificación creciente

¹⁸ El término es de Fernando Calderón y Mario Dos Santos, en «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre». *Conclusiones del Proyecto Regional* PNUD-UNESCO-CLACSO-RLA 86/001.

de los salarios y la automatización del esfuerzo físico, se difunden como bases de una racionalidad que procura sustituir la gestión estática, y concentrada de los recursos productivos, por una gestión dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva¹⁹.

La atomización y descentralización de los procesos productivos, y la reconversión de industrias intensivas en trabajo a industrias intensivas en tecnología, se presentan como rasgos distintivos de la nueva racionalidad técnico-instrumental²⁰. No sólo imponen novedosas exigencias a la movilidad de los recursos productivos, alterando los canales de interconexión entre el capital y el trabajo sino que, más estructuralmente, modifican las condiciones de existencia de los individuos: redefinen su carácter como agentes en la producción económica y la reproducción social, sus patrones de gestión y regulación en las fábricas y los hogares y fijan sus nuevos parámetros de movilidad social. Es la nueva racionalidad que marca la convergencia entre el lugar de producción (la fábrica) y el lugar de reproducción social (el hogar); la transformación de asalariado en contratista o trabajador a destajo, y el tránsito de la organización y lucha gremial por la distribución de los excedentes o el mejoramiento de las condiciones del trabajo, hacia la organización y lucha reivindicadora por servicios, infraestructura y la integración a los mercados y las decisiones del Estado²¹.

La nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe cuestionando la normatividad existente. Expone la precariedad de sus fundamentos, la debilidad de sus articulaciones. Por una parte, la relocalización de los individuos en la procuración y la organización social, pone en evidencia la fragilidad de las interconexiones económicas y el carácter heterogéneo y difuso de las estructuras sociales latinoamericanas. Por otra, los cambios

¹⁹ Una consideración detallada sobre las mutaciones de la empresa y su gestión, la desarrolla Philippe Lorino en «Etre citoyen dans l'entreprise», en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1991, p. 24.

²⁰ Una consideración detallada de este proceso en América Latina, se encuentra en Alain Lipietz, «Las relaciones Capital-Trabajo en los albores del siglo XXI», CEPREMAP, Documento No. 9016, París, enero de 1990 (para el caso de Brasil); Enrique de la Garza Toledo. «Reconversión Industrial y Cambio en el Patrón de Relaciones Laborales en México», ponencia presentada al Seminario Internacional sobre la Modernización de México, noviembre de 1984; Alberto Spagnolo, «Crisis y Transición del Capitalismo Argentino», Tesis de Maestría DEP, Universidad Autónoma de México, noviembre de 1984; Pilar Esguerra y Juan José Echavarría. «La Reconversión Industrial en Colombia», Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL. Bogotá, 1991, entre otros.

²¹ Una exposición detallada de la manera como ha tenido lugar este proceso en América Latina, se ha desarrollado en el artículo «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital», en Pedro Medellín (comp.) «La reforma del Estado en América Latina», FESCOL. Bogotá, 1989.

Una caracterización en torno a los cambios en las formas de organización y lucha social, la desarrolla Darío Restrepo Botero, en el artículo «Transformaciones recientes en América Latina: Descentralización, Mito y Potencia. El caso Colombiano», en la Revista *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional. Departamento de Teoría y Política Económica, Volumen XI, No. 16, 1991. p. 10 a 25.

en los patrones de gestión y regulación del capital y la fuerza laboral revelan la escasa difusión de las relaciones salariales y las normas del trabajo en las economías. La irrupción de nuevas normas de organización y lucha social, señalan la exclusión política y la marginalidad social de grandes capas de la población.

La mayor complejidad de las relaciones sociales y la intensidad de la acción colectiva, emergen como señales de la novedosa movilidad y dinámica social. La multiplicación de los intercambios y la acción cada vez más abierta y rápida de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales en torno a la participación en los asuntos estatales. En el contexto de un mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer²².

Invocando el gigantismo y la complejidad del tejido estatal, el retraso de la legislación y la sujeción a rígidas normas y regulaciones, el anacronismo de las presiones corporativas que ejercen empresarios y trabajadores para impedir la reorientación rápida de los recursos en el aparato productivo, la inexistencia de incentivos al personal que estimulen incrementos en los niveles de productividad o la exclusión política y social de grandes capas de la población, gobernantes y dirigentes partidistas argumentan la imposibilidad del Estado y la Sociedad para adecuarse a los nuevos requerimientos que la competencia y los mercados imponen.

La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su solución. Los sistemas y mediaciones de reconocimiento que sustentan la racionalidad técnico-instrumental precedente se quiebran con la explosión de las identidades colectivas. Los principios de retribución salarial, representación política y bienestar social, que estructuran la vida en sociedad hasta principios de la década de los ochenta en América Latina, se revelan caducos ante la intensidad y dinámica del cambio.

La apertura de los canales político-institucionales de representación y participación ciudadana, la reorganización de la administración pública y la redefinición del papel del Estado en la economía, emergen como los imperativos para resolver la crisis y emprender el camino hacia la modernización. El mercado, aun cuando de manera confusa y extraviada, se proyecta como el dispositivo del cambio. Referido a la complejidad de las relaciones y la movilidad social, el mercado ya no se reivindica

²² Una consideración detallada al respecto se encuentra en Michel Crozier, «El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, Obligaciones y oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto», mimeo sin fecha.

simplemente como el mecanismo de asignación de los recursos. En las nuevas condiciones se perfila como el principio de los procesos, políticos y sociales latinoamericanos. Bajo distintas modalidades y mecanismos, la estrategia neoliberal; del ajuste estructural se difunde como fundamento del cambio²³.

La reducción de las expectativas y presiones distributivas de los agentes sobre el futuro de las actividades económicas, la promoción de nuevos valores tales como la participación, la autogestión y el disciplinamiento organizacional de las sociedades, el desarrollo de nuevas formas de gestión laboral que estimulen la productividad del trabajo, la eliminación de las restricciones a la competencia en los mercados internacionales y el volcamiento de las economías hacia el exterior, se estructuran, aunque de manera contradictoria y parcial como los principios ordenadores de la búsqueda por la modernización²⁴.

Por una parte, los gobiernos emprenden la búsqueda de los mecanismos necesarios para romper las innumerables mediaciones político-sociales y político-institucionales que distorsionan la orientación y asignación de los recursos y las políticas públicas, estimulan la burocratización, la ineficiencia y el gigantismo estatal. Por otra, la dirigencia empresarial busca quebrar los obstáculos que la regulación estatal y la presión de los trabajadores le imponen al proceso de acumulación, a través del establecimiento de trabas a la introducción de nuevas tecnologías en la producción, a la reorganización de las normas de trabajo y al despido de obreros y empleados ineficientes e incapaces.

La participación abierta y explícita de los trabajadores y ciudadanos en la administración de la crisis, se promueve como el recurso de excelencia para romper el doble bloqueo. Por una parte, el bloqueo surgido de las mediaciones impuestas por la intervención estatal y los sindicatos, en las relaciones entre la empresa, los trabajadores y los mercados. Y, por otra, los bloqueos establecidos por los políticos y burócratas, en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

²³ Una consideración detallada de la manera y fundamentos sobre los que avanza este proceso se encuentra en Gustavo Papanek, «Crecimiento y Equidad», en *Perspectivas del Desarrollo Económico Mundial* 1987. Banco Mundial; *Informe Sobre el Desarrollo Mundial*, (años 1983, 1985, 1986, 1988); Fernando Calderón y Mario Dos Santos (dir. publ.) «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina», FLACSO, Buenos Aires. 1988 y 1989; Sergio Bitar «Neoliberalismo versus neoestructuralismo», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1988; Gustavo Zuleta y Oswaldo Sunkel, «Neoliberalismo versus neoestructuralismo en los años noventa», en *Revista de la CEPAL*, No. 42, diciembre 1990; Comisión Económica para América Latina, CEPAL, «Transformación Productiva con Equidad», Santiago de Chile. 1990.

²⁴ Pedro Medellín Torres. «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital», *op. cit.*, p. 116 y ss.

Con más o menos intensidad, bajo formas de descentralización del poder de la nación y racionalización del Estado, se establecen sistemas de consulta que orienten la intervención estatal, se crean instancias y mecanismos de concertación entre los sectores público y privado para la definición del rumbo de los recursos y las políticas públicas, y se abren canales para que los ciudadanos y comunidades tengan la posibilidad formal de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la acción de los gestores de política pública. La descentralización (por delegación o transferencia) de responsabilidades en la definición y resolución de los problemas, se proyecta como una alternativa eficaz no sólo para «vender los cambios que se requieren», comprometiéndolo a los trabajadores con su producto y a los ciudadanos con las políticas públicas, sino para restituir, por sobre todo, a la dirección del Estado y de las empresas, el poder real de dirigir²⁵.

El cambio se perfila como una tarea de «modernización centrífuga» que desplaza las acciones y decisiones del Estado hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, empresarios privados y los mercados:

- a) En lo *político-institucional*, desplaza los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la «soberanía del ciudadano»;
- b) En lo *burocrático-administrativo*, somete la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado;
- c) En lo *económico-social*, cede su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.

Sin embargo, una nueva normatividad frente al cambio se hace imperativa. La modernización requiere de una modernidad que la sustente. Exige nuevas actitudes, nuevas aptitudes, nuevas mentalidades de los gobernantes y burócratas hacia la sociedad y los mercados; de los empresarios y trabajadores hacia los procesos productivos y los mercados; de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas; y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el Estado.

El primer quiebre: ¿Estatización de la sociedad o socialización del Estado?

La modernización «centrífuga» revela las relaciones de poder y la práctica social como lugares vacíos. Nuevas dirigencias tecnocráticas irrumpen en las esferas gubernamentales. Desplazan a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizativas, hasta dejarlas

²⁵ Ver John Holloway. «La Rosa de Nissan», en *Revista Brecha*, México 1988, p. 14.

reducidas a una lucha feroz por la burocracia. Nuevos movimientos sociales de carácter religioso, étnico, cultural y cívico-urbano emergen redefiniendo los ejes de conflicto y cuestionando las formas seculares de organización y lucha social.

Desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, unos y otros buscan llenar el vacío y luchan por su reconstitución como sujetos políticos y sociales. Los tecnócratas, lo hacen a través de la estructuración de mecanismos de disciplinamiento organizacional que los reconstituya como poseedores del poder jerárquico en la organización política y social. Los nuevos movimientos sociales lo hacen mediante la lucha por la «ampliación de la ciudadanía» que los reconstituya como poseedores del derecho a participar y decidir en los asuntos públicos²⁶. En un contexto caracterizado por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación, las luchas de unos y otros, por su reconstitución como sujetos políticos, marcan una acelerada polarización de las tensiones y luchas sociales.

Por una parte, las nuevas dirigencias tecnocráticas promueven una oferta restauradora de *Estatización de la Sociedad* que busca estructurar una sociedad vacía de *conflictos*, en donde la libertad individual no signifique la negación del Estado sino la participación en él, pues la organización social no expresa divisiones sociales, sino que se constituye en una representación del Estado²⁷. Y por otra parte, los nuevos movimientos sociales pugnan por una demanda refundacional de *Socialización del Estado*, que busca estructurar una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del individuo determina los límites y obligaciones del Estado y la intervención estatal, pues la organización social no sólo expresa divisiones sociales, también se constituye en el mecanismo que debe asegurar justicia y equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Estatización de la sociedad y socialización del Estado son las dos caras de la misma moneda. No solamente señalan el carácter dinámico, contradictorio y conflictivo inmerso en la transformación de estas sociedades. También reubican al Estado como el nuevo centro de la problemática latinoamericana.

²⁶ Una consideración acerca del desarrollo de estos procesos se encuentra en Fernando Calderón y Mario Dos Santos, *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina*, op. cit., vol. 2 y 5; Ricardo Calla Ortega, «Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia 1973-1991», FLACSO, septiembre 1991; Andrés Guerrero, «La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990». Centro de Documentación y de Investigación de Movimientos Sociales -CEDIME, Quito, agosto 1990; Julio Cotler (comp.) «Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina EIP, Fundación Friedrich Naumann, Lima, 1990, entre otros.

²⁷ Norbert Lechner, «La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado», FLACSO, Santiago de Chile, 1984, p. 129 y ss.

Es el nuevo referente que da cuenta de una sociedad activa, que empuja la recomposición del bloque en el poder pugna por la búsqueda de un nuevo orden social.

La tensión entre estatización de la sociedad o socialización del Estado, caracteriza bien la magnitud e intensidad de las confrontaciones, El estallido interpreta también a los desplazados. Igualmente desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, las viejas dirigencias partidistas y las organizaciones gremiales tradicionales (sindicatos, productores, campesinos), luchan por mantener su lugar y prerrogativas. Los primeros, reducidos a la administración burocrática luchan por recuperar sus funciones político organizativas y por mantener el control sobre los recursos y las burocracias territoriales. Los segundos, desplazados los centros de decisión, luchan por reconstituirse para mantener su carácter como voceadores y representantes del interés colectivo.

El segundo quiebre: La búsqueda del «buen orden»

La lucha por el orden se proyecta y expresa en una explosión de pugnas distributivas en todos los niveles de la organización política, económica y social. La búsqueda del «buen orden» supone un replanteamiento de la lucha y la reconsideración de los derechos y atributos de los otros. Sin embargo, cada uno reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como el eje sustantivo del nuevo orden.

La lucha por el orden se constituye como una lucha por la hegemonía y la dominación. La búsqueda del «buen orden» impone acuerdos, transacciones, reacomodaciones. El propósito de imponer unos intereses y prerrogativas particulares, para convertirlos como los intereses y prerrogativas generales de la sociedad impone varios esfuerzos. Debe desarticular a las formaciones contrarias, absorber sus interpelaciones, reubicarlas en otra problemática. Es la tarea que condiciona a los individuos, los marca, antes que sean rebautizados como sujetos en el nuevo orden. En la búsqueda del cambio, la noción de gobernabilidad asociada a la crisis política o a la crisis fiscal, no es más que un recurso soterrado para vaciar las argumentaciones de los contrarios y reforzar la propia²⁸.

Pero la búsqueda de la nueva normatividad aparece entrabada. La desconexión entre el Estado y sus territorios, no permite que la descentralización pueda ir más allá de la simple intencionalidad legislativa; la corrupción, el burocratismo, la confrontación y la usurpación y lucha de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como la fragmentación del aparato estatal, no permiten realizar la cirugía para separar los intereses corporativos de los intereses estatales, los intereses públicos de los privados, ni para alterar los mecanismos de toma de decisión en las esferas pública y estatal.

²⁸ Oscar Landi, *op. cit.*, p. 182.

Sin referencia a una modernidad reconstituida la tarea de la modernización se revela incompleta. La débil capacidad de maniobra política y económica de los gobiernos, la creciente confusión y desfiguramiento de las ramas del poder público y el aparato estatal, el debilitamiento de los partidos políticos, la reducción sistemática de las libertades ciudadanas y la pérdida de la base del naciente neoliberalismo desbordan las búsquedas del ajuste estructural que caracterizan las reformas hasta mediados de los ochenta.

En la gestión de las reformas, los gobiernos no siguen una única estrategia, sino que van redefiniendo sus políticas en función de la complejidad y velocidad creciente de las situaciones que se presentan²⁹. El fracaso de las políticas ortodoxas y/o heterodoxas de «choque» contra la inflación y los desajustes fiscales, la incapacidad de los gobiernos para «disciplinar» a los empresarios y a los trabajadores en la lógica del «ajuste», o a los ciudadanos en la lógica de la «austeridad» y la imposibilidad de contener la estampida de las bases electorales, replantean las búsquedas de la nueva normatividad.

3.2. Del ajuste estructural a la transición democrática (1985-): En la vía de la reestructuración orgánica

Los cambios operados por el «leitmotiv» de la modernización exigen un nuevo modo de institución de lo social. El disciplinamiento organizacional debe ser preconcebido dentro de una idea más orgánica de disciplina social. La resocialización de los individuos debe superar el carácter restringido de las convocatorias como co-administradores de la crisis y co-gestores de la acción pública, para reorientarse hacia una visión más completa de integración social y control colectivo. Es la domesticación que procura articular los controles y disciplinas de las organizaciones (mediadas por las jerarquías), con los controles y disciplinas de mercado (mediado por la ganancia) y los controles y disciplinas de la territorialidad (mediada por las responsabilidades asignadas al entorno específico de un individuo).

La democracia como fundamento del cambio

La democracia, antes difusa y extraviada, se clarifica y reorienta como el eje básico de la construcción. En ella se depositan todas las esperanzas de generar un nuevo sentido que impregne a la sociedad y rebautice a los hombres, cortando sus lazos con el pasado. La democracia debe disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento que se alimentan de la temática de la organización gremial, la redistribución, el bienestar y la justicia social. Su tarea es la de abrir paso a la nueva normatividad del cambio. La democracia debe imponer nuevos sistemas de mediación y

²⁹ Una interesante consideración al respecto, la desarrolla Rodolfo Terragno, Ministro de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina, en su artículo «La crisis del Estado», en *Revista Perfiles Liberales*, No. 25, 1991, p. 45 y ss.

reconocimiento que singularice y privatice a los individuos en un nuevo complejo de relaciones sociales³⁰.

La permeabilidad del Estado por la sociedad, el desmoronamiento de las barreras entre lo público y lo privado y la competencia entre éstos por la captación y manejo de los recursos económicos³¹, no sólo se proyectan como los principios básicos de la nueva construcción democrática. También redefinen la naturaleza de las instituciones de la democracia.

En las nuevas condiciones, las instituciones de la democracia, aparecen vaciadas de contenido político para proyectarse como instancias técnicas propicias para la resolución de problemas cotidianos (satisfacción de necesidades básicas de los individuos, mejoramiento de sus niveles de vida, aumento de sus ingresos, etc.).

Competitividad y eficiencia, antes bases constitutivas del mercado, se proyectan ahora como los fundamentos de las instituciones de la democracia. Estructuran un nuevo modelo que procura la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, para convertirlas en decisiones y acciones de una nacionalidad colectiva.³²

Pero, no se trata de una agregación referida a la presentación de elaborar desde la base las opciones y decisiones del desarrollo. Se trata de una agregación que busca delimitar, desde la cúspide, el campo de los temas que son aceptados social y políticamente, para así “racionalizar” las decisiones. La organización política como expresión de la voluntad colectiva, queda sumida por la aplicación de normas técnicas para la solución de problemas puntuales de acuerdo con criterios de rentabilidad, oportunidad y riesgo.

La democracia emerge vaciada de contenido político y llena de contenido técnico. La práctica deja de constituirse en el punto nodal alrededor del cual expresan las contradicciones, pugnas de intereses y diversidad de proyectos de sociedad. La democracia, aparece ahora transformada como concertación para la determinación de una solución óptima³³.

³⁰ Oscar Landí, *op. cit.*, p. 179.

³¹ Un desarrollo detallado en torno a los principios de la nueva democracia se encuentran en Fernando Rojas, «La Reforma de la Administración Pública», *Documento de Trabajo*, ILSA, 1992.

³² Nikolai Guenov desarrolla un excelente análisis al respecto en «Transición hacia la Democracia en Europa del Este, tendencias y paradojas de la racionalización social», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 128, *op. cit.*, p. 353 y ss.

³³ Una consideración detallada a este respecto, se encuentra en Norbert Lechner, «La Conflictiva y Nunca Acabada Construcción del Orden Deseado», *op. cit.*, págs. 132 y ss. Un análisis en esta dirección para el caso colombiano lo he desarrollado en el trabajo titulado «Reestructuración del Estado y Desarrollo Regional; Contra-insurgencia, Democracia y Disciplina Social». *De los ropajes de la autogestión y solidaridad ciudadana a los conflictos étnicos y territoriales*. Documento de Trabajo CIDER, Bogotá, 1990. Una versión del trabajo fue presentada al Congreso de Americanistas, en New Orleans, julio 1991.

La reconversión de las instituciones democráticas, tiene como contraparte el giro hacia la soberanía y el saber popular. En las nuevas condiciones, al ciudadano se le atribuyen novedosas calidades redentoras y pacíficas. Se le invoca como el «gestor» del desarrollo y el «constructor» de un nuevo «modelo» de sociedad. Es el «reconocimiento» que exige, en la nueva normatividad que gobierne lo social, la construcción de un individuo que abandone sus espacios tradicionales de constitución como sujeto político y actor social³⁴.

Competitividad y eficiencia se revelan como los referentes propicios. Promueven un orden social en donde la ampliación de la ciudadanía asume la forma de un proceso de constitución y formación de nuevos sujetos políticos y sociales, con capacidad para generar y reproducir la estabilidad de un régimen virtual³⁵.

En nombre de la eficiencia y la competitividad, las obligaciones específicas de las organizaciones mercantiles se desdoblaron para convertirse en la matriz general de las obligaciones políticas y sociales. Su tarea es mantener el orden, tratando de evitar las tensiones y conflictos sociales que pueden resultar de la puesta en cuestión del sentido y contenido «social» del crecimiento y desarrollo.

El ideal democrático, ha sido domesticado por las organizaciones del orden mercantil para convertirse en un componente de la competitividad y eficiencia microeconómicas.³⁶ De la disciplina organizacional que intenta estructurar una sociedad sin conflictos, se hace tránsito hacia un proyecto más acabado de refundación ciudadana y comunitaria. La modernización del Estado ha entrado en la ruta de la estructuración orgánica.

La vida de la reestructuración orgánica

La nueva democracia, forma referente por excelencia a la eficiencia y la competitividad de las instituciones democráticas, emerge como el principio que tiende a estructurar los novedosos sistemas y mediaciones de reconocimiento en donde se construye el hombre nuevo, en actitudes, aptitudes y destrezas. El problema de la democracia y la transición democráticas se proclama como el nuevo centro estratégico de la modernización: *todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia*.

Es la normatividad en donde cada individuo debe ser responsable de su entorno, tiene una función que cumplir y unas reglas de juego que aceptar. Su pugna de intereses, contradicciones internas y diferenciación social

³⁴ Chantal Mouffe, «La Democracia Plural entre Modernidad y Post-modernidad. *Revista MAUUS* No. 8, París, Segundo Semestre de 1990, p. 17.

³⁵ Oscar Landi, «lenguajes y...», *op. cit.*, p. 182.

³⁶ Ahmet Insel, *op. cit.*, p. 64 y 65.

se camuflan en el nuevo ropaje de la «solidaridad social». Su negativa a funcionar como parte del sistema, un sistema local afecta a todos. Es el disciplinamiento en donde, a la manera de Foucault, la «culpabilidad se desplaza del acto consumado a la intencionalidad inscrita en su mente y la represión se extiende del castigo del acto a su prevención por la sociedad»³⁷.

El nuevo ciudadano, es ahora consumidor de gobierno, que vigila y debe ser vigilado. Su rebautizo se oficia en las aguas del viejo Hobbes: «No pretendiendo otra cosa que la gloria de la obediencia, el nuevo ciudadano debe acudir como siempre o como nunca a la autoridad del gobernante y por añadidura conviene que participe y que lo haga bien, so pena de ser tachado de falta de civismo, necedad o lo que es peor de sentimientos anti-democráticos»³⁸.

Es en esta perspectiva que de los proyectos que caracterizan las reformas del ajuste estructural, se transita hacia proyectos más orgánicos de modernización caracterizados por tres tipos de tendencias:

- a) *La democratización de los regímenes políticos* que, bajo el principio de la descentralización político/electiva y administrativa/decisional de la nación hacia las regiones y localidades, tiende a redefinir los ejes de unidad orgánica entre el Estado y el Régimen Político. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de formas representativas a formas participativas, plebiscitarias y consultivas, que relocalizan tanto los ámbitos político-institucionales del poder presidencial, la representación y la acción ciudadana, como los ámbitos territoriales de la intervención estatal y la función pública que sustentan las relaciones de poder y la práctica social en América Latina.

Se trata de una tendencia que busca redefinir la territorialidad de las relaciones Estado-Sociedad Civil-Economía. Es decir que trata de dar una nueva forma institucional a los principios organizacionales y las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que rigen las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, entre la nación y los municipios, y entre los gobiernos nacionales y las comunidades locales. Las municipalidades se señalan como los nuevos centros estratégicos para legitimar la práctica política, operar la distribución del ingreso y procurar el desarrollo económico y social de los territorios. Las regiones son llamadas a estimular la selectividad, flexibilidad y eficiencia de la intervención estatal y el sector privado. La nación, y con ella el poder de los gobiernos nacionales, se

³⁷ Citado por Nicos Poulantzas, «Notas sobre la Sociedad y el Estado», UNESCO, 1978, p. 432.

³⁸ Guy Hermet, «El Pueblo contra la Democracia», *op. cit.*, p. 322.

invoca como el referente necesario para mantener un orden mínimo que asegure la unidad del Estado.

- b) *Las transformaciones en la corporeidad del Estado* que, bajo el principio de la racionalización operativa y organizacional para la eficiencia y eficacia del Estado, tienden a redefinir las formas de articulación político-institucional y económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una corporeidad «redistributiva», propia de la intervención «corporativista y extensiva» del Estado Benefactor, basada en la organización gremial de empresarios y trabajadores, hacia una corporeidad «retributiva» propia de una intervención «selectiva y estratégica» del Estado Empresario, basada en la organización autogestionaria, responsable y definida en torno preciso de la comunidad y los ciudadanos.

La nueva corporeidad del Estado debe estar definida por la misión, razón y práctica «empresarial» de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es la tendencia que procura simplicidad de las estructuras y procedimientos y autonomía de las unidades operativas. Flexibilidad y autonomía se invocan como los ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. La difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio, buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en empresas públicas, a sus gobernantes en gerentes y a sus usuarios en clientes³⁹.

- c) *La universalización de las políticas macroeconómicas* que, bajo el doble principio de la desregulación y liberalización económica, tiende a redefinir tanto los ámbitos de intermediación de las políticas nacionales entre los productores locales y el mercado mundial como las instancias y mecanismos estatales de gestión del capital y la fuerza laboral en las economías. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una gestión macroeconómica del Estado basada en la expansión de la demanda y la protección de los mercados internos, hacia una gestión estatal fundamentalmente financiera basada en el estímulo al ahorro (interno y externo) y la competencia abierta con el exterior.

Se trata de una tendencia que busca la homogeneidad y armonía de las políticas macro de los países, como condición para asegurar los procesos de integración de los mercados y las economías nacionales. Concebida,

³⁹ Es en este sentido que la responsabilidad administrativa, la orientación del desarrollo, el financiamiento de las políticas públicas, el acceso a la información, la distribución del ingreso y la fiscalización social, quedan sumidas por la aplicación técnica de conceptos y procedimientos tales como «gerencia pública», «calidad total», (gestión estratégica), etc.

en principio como un requerimiento para emprender los procesos de apertura y liberalización económica, la universalización de las políticas macroeconómicas poco a poco se ha convertido en un elemento constitutivo que no sólo favorece los vínculos económicos entre las naciones (integración real), sino además que establece y consolida el marco institucional que rige tales vínculos (integración formal). Integración para la ampliación de mercados, para el incremento de productividades, para estimular la movilidad de los factores productivos, para la reconversión y desarrollo de nuevos frentes productivos, se esgrimen como los argumentos cruciales para relanzar la acumulación de capital en estos países⁴⁰.

Democratización de los regímenes políticos, transformación en la corporeidad del Estado y universalización de las políticas macroeconómicas, marcan el tránsito del proyecto neoliberal del ajuste estructural hacia un novedoso proyecto de *conservatismo democrático*, en donde democracia liberal y economía de mercado, se presentan una y otra vez como los ejes de un nuevo orden social acabado⁴¹. Es la modernización de la «nueva democracia» que se desliza entre dos formas relativamente identificables. Por una parte la *providencia democrática*, en donde la democracia emana de una ley natural exterior a los hombres (el mercado) que les permite reencontrar su libertad individual de elegir, de acuerdo con los valores y principios dados por su «sistema de preferencias» (México, Chile, Venezuela, Argentina, Perú y Bolivia). Y por otra, la *democracia procedimental*, en donde más que el Ideal democrático; lo que importa es el juego democrático; más que el ideal de justicia, las que valen son las reglas justas e iguales para todos (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador).

4. «Impasses» y desencantos de la reestructuración orgánica: Avatares y contradicciones de una modernidad extraviada

América Latina enfrenta un periodo impropio para la definición de principios inmutables. Aceptar democracia liberal y economía de mercado como los ejes de un orden acabado, significa aceptar, por una parte, que en la reestructuración la cuestión democrática se reduce al formalismo ahistórico de las adecuaciones institucionales, cuya lucha constituye su propio objeto. Y por otra, que la lógica del mercado lejos de destruir el tejido social lo reconstituye convirtiéndose en una ley natural exterior al imaginario y la constitución de los individuos como sujetos.

⁴⁰ Es en este sentido, que la relocalización de los procesos productivos, la competencia abierta por diferenciación de producto y retribución de los factores por productividad marginal, imponen los nuevos términos de la relación entre productores y mercados locales y consumidores y mercados mundiales.

⁴¹ Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ahmet Insel, «De la democracia inacabada», en *Revista MAUSS*, No. 8, *op. cit.*, p. 43 y ss; Agustín Cueva, «Tiempos Conservadores, América Latina en la derechización de Occidente», Ed. El Conejo, Quito, 1987.

Sin embargo, la democratización de los regímenes políticos, la transformación en la corporeidad del Estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, lejos de constituirse en los fundamentos de la nueva normatividad y del nuevo orden social acabado, se perfilan más como tendencias que engloban las tensiones y luchas sociales inmersas en los procesos de ruptura y transformación del orden en América Latina.

- a) La tendencia hacia la democratización de los regímenes políticos, antes que redefinir los ejes de unidad entre el Estado y la sociedad, pone en evidencia la incapacidad de las tecnocracias para contener los conflictos y para disciplinar a las instituciones e individuos en la dinámica del cambio.

Por una parte, la proclamación del nuevo orden desata una confrontación de poderes. Invocando la razón de la modernización, cada rama del poder público tiende a independizarse, cobrando vida propia, para exponer y hacer valer sus prerrogativas e imponerlas sobre las demás como eje del nuevo orden⁴². La confrontación disuelve la armonía en el funcionamiento de las funciones gubernamentales. La inmovilidad institucional irrumpe y se profundiza como rasgo característico de la confrontación. Por otra parte, el discurso reformador hace que los agentes y movimientos sociales pugnen por su reconocimiento como tales y por la apertura e institucionalización de verdaderos espacios de participación. Convocados por el recurso de la igualdad y la satisfacción de las necesidades básicas, los movimientos sociales se activan y actúan en procura de una identidad colectiva y luchan por tener un lugar y un papel en la modernización.

La dinámica e intensidad de las demandas de participación y eficiencia en la acción pública, desbordan la capacidad del Estado para controlarlas y resolverlas. Las dirigencias políticas tradicionales, desplazadas de las cúpulas decisionales y desprovistas de toda responsabilidad gubernamental, radicalizan las reivindicaciones sociales frente al Ejecutivo. La indocilidad se desplaza de electores a elegidos. Su movilidad pone en evidencia su propia lucha por la supervivencia.

Competitividad y eficiencia, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces para procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto⁴³. Mientras que en el nivel nacional las tecnocracias tratan de fortalecer su capacidad

⁴² Darlo Restrepo, Edgar Novoa y Pedro Medellín, «Violentología, Pacificación y Democracia, Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos», Documento de Trabajo, junio de 1992.

⁴³ Una consideración detallada al respecto la desarrollan Fernando Calderón y Mario Dos Santos en «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre», en *Conclusiones del Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Crisis y requerimiento de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad y economía. Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO*, Buenos Aires, abril de 1990.

para definir el rumbo de las políticas nacionales, en el nivel regional y local, las dirigencias tradicionales y los movimientos sociales refuerzan sus poderes de movilización y acción política, relocalizando los ejes de poder y reduciendo la capacidad de las tecnocracias para adelantar sus proyectos y políticas por la modernización.

- b) Las tendencias hacia la transformación en la corporeidad del Estado, antes que redefinir los ámbitos de responsabilidad y competencia del Estado y los ciudadanos, se traducen en un reforzamiento y explosión de órganos intermediarios (estatales y para-estatales) que distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

En aras de la flexibilidad y la eficiencia o por la racionalización de la función pública, se crea una multiplicidad de instancias y organismos de coordinación, ejecución o financiamiento, estrechamente ligadas a la Presidencia o a la figura del Presidente. Se trata de creaciones que, antes de asegurar una adecuada articulación entre las políticas nacionales y las necesidades territoriales, se convierten en instancias «autárquicas» de entramamiento en donde las pugnas por la distribución de los recursos entre los intereses nacionales, regionales y locales encuentran su máxima expresión⁴⁴.

En un escenario de poder fragmentado, lejos de lograr la simplificación propia del Estado eficiente, las reformas de la modernización hacen que las estructuras, organizaciones y procedimientos de los aparatos públicos, se complejicen. La administración pública se proyecta como escenario de confrontación (entre intereses y organizaciones privadas, burocracias y dirigentes regionales, gobiernos y comunidades locales, partidos políticos y gobierno central. Ante la expectativa de reducción del tamaño y la intensidad de la intervención estatal, la feudalización de las instituciones explota en una lucha feroz, entre propietarios de pequeños y grandes feudos, por la apropiación de la burocracia y el presupuesto.

⁴⁴ Una consideración de la naturaleza y lugar institucional de estos organismos. se encuentra entre otros, en: Oscar Oszlak, *op. cit.*, p. 28 y ss; Harold Dilla Alfonso. «Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana». Centro de Estudios sobre América, La Habana, junio de 1988; Álvaro Díaz, «La dimensión analítica de la centralización-descentralización del Estado de Chile», SUR, Santiago, 1988; Sergio Boiser, «Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos». Documento 88/02, ILPES, Santiago de Chile, septiembre de 1988; Héctor y Roberto Esteso, «Norte Grande; Estrado, región y descentralización». IIPAS-ZAVALIA. Buenos Aires, 1987; entrevista a Helio Jaguaribe, en revista «*Estado & Reforma*», COPRE, Caracas, No. 2 enero-junio 1987; Comisión para la reforma del Estado –COPRE–. «Propuestas para reformas políticas inmediatas», *Folletos para la discusión*, No. 1, Caracas 1986; Eduardo Barraza, «En torno a la modernización del Estado Mexicano», en Pedro Medellín. «*La Reforma del Estado...*» *op. cit.*, Carlos Dabduob y Luis Fernández, «La descentralización y las regiones», en «Descentralización y Democracia en Bolivia», FLACSO-ILDIS, La Paz, 1987 y Pedro Medellín. «Descentralización. Región y Planeación: el nuevo rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social –CORPES–», Naciones Unidas/Fonade/Planeación Nacional, Bogotá, 1988.

La corrupción y el burocratismo se extienden como rasgos distintivos de una pugna distributiva en todos los niveles del aparato estatal. Las políticas de racionalización de los gastos del Estado, chocan con aquéllas que incrementan los costos de mantenimiento de las burocracias o buscan darle salida a las presiones políticas locales y regionales por el financiamiento de proyectos de funcionamiento e inversión. La autonomía de las entidades territoriales y las unidades operativas es sólo discursiva. Las políticas que buscan operar la transferencia y desconcentración de recursos y competencias administrativas de la nación, hacia los agentes y autoridades locales y regionales, colisiona con aquellas que procuran reforzar el poder financiero y decisional de la nación. La confluencia de estos fenómenos no sólo se traduce en una expansión no planeada de los recursos financieros, profundizando los desequilibrios fiscales, sino en una segmentación y desarticulación orgánica de las estructuras administrativas de los Estados latinoamericanos.

- c) La tendencia hacia la universalización de las políticas macro-económicas, antes que definir los ámbitos de relación entre productores locales y mercado mundial, choca no sólo con el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales, sino también con la muy escasa «disposición» de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de una manera tal que permita el «libre funcionamiento» de las leyes de mercado.

La desarticulación entre los procesos de reestructuración de las unidades productivas y las políticas estatales, conduce a que las acciones hacia la desreglamentación y liberalización económica resulten tardías y en muchos casos inadecuadas. La reducción de las cargas tributarias sobre las empresas, no se ha traducido en un incremento de la inversión productiva. El desmonte de las rigideces en la contratación y gestión del trabajo, no se ha retribuido en una mayor movilidad de la fuerza laboral, ni en un aumento del empleo. La eliminación de las trabas a la competencia externa y los estímulos para el desarrollo tecnológico, la competitividad y la productividad, no han encontrado respuesta en la mayor presencia de inversión extranjera o en el incremento de las inversiones en Investigación y Desarrollo en las firmas nacionales⁴⁵.

⁴⁵ Una consideración detallada al respecto se encuentra, para los casos de Chile, México y Argentina en Guillermo Perry «Reestructuración Productiva y Cambio Técnico» *Informe BID*, febrero de 1992. Y Klaus Esser, «Desarrollo de una Estrategia Competitiva: Retos para los Países Latinoamericanos en la Década de los Noventa», en Luis Jorge Garay (ed.), «Estrategia Industrial e Inserción Internacional», Fescol, Santafé de Bogotá, 1992, págs. 155-181.

Para el caso de Colombia ver: Eduardo Lora, Aspectos Críticos del Proceso de Reestructuración en *Coyuntura Económica*. FEDESARROLLO, julio de 1991; Pilar Esguerra y María Ciara Rueda «Cambio Técnico y Exportaciones», en Luis Jorge Garay (ed), «Estrategia Industrial e Inserción Internacional», *op. cit.*, págs. 377-406.

La orientación de las políticas macroeconómicas se caracteriza por una permanente situación de discontinuidad e incoherencia. Su administración, por la fragmentación institucional. Su dirección, por la concentración de poderes y la constante usurpación de funciones. La imposibilidad para obtener resultados se reduce a una cuestión de escuelas y orientaciones. Su «urgencia» por el corto plazo no les deja tiempo para pensar y apostar al futuro.

Los tecnócratas dejan entrever una primera señal de fracaso. Quizá sea el acoso del virus del supertecnicismo que, parafraseando al profesor Harberger, «pretende modelar el mundo real, mientras que de hecho sólo conjura un mundo de sueños, en donde las soluciones que se ofrecen no resuelven los problemas, porque las políticas que prometen beneficios terminan por generar pérdidas...»⁴⁶ Así como los tiranos invocan «razón de estado» para ejercer su tiranía y oprimir a los gobernados, las autoridades económicas ejecutan –en nombre de la racionalidad económica– políticas que generan innecesarias tensiones y conflictos sociales⁴⁷.

La explosión de los gobernantes

La ausencia de un proyecto definido, de un norte estratégico previsto para la reforma, hace que el camino hacia la «modernización» quede sujeto a los avatares políticos y fiscales de la acción estatal. La imperiosa necesidad de reestablecer los equilibrios macroeconómicos, financieros y externos, subordinan el diseño de políticas, estrategias y objetivos de la modernización a la obtención de resultados en estas materias.

En este marco de precariedades y dislocaciones, los gobiernos confrontan una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos generados por las reformas. Su espacio se percibe menos por su extensión que por los movimientos que producen. Su tiempo deja de captarse por la continuidad cronológica para entrar a depender de los acontecimientos⁴⁸. Es la explosión que provoca la pérdida del control sobre la situación, la erosión del prestigio y el deterioro de la credibilidad política y social.

La evolución de las reformas se caracteriza por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación. Ministros y altos funcionarios que revelan su impotencia de aprendices de hechiceros al verse desbordados

⁴⁶ Arnold Harberger «El Papel del Economista», Santiago de Chile, 1984.

⁴⁷ Una interesante consideración a este respecto la proporciona la crisis ocasionada por las permanentes confrontaciones de la Ministra de Economía de Brasil. Celia Cardoso de Mello, que terminaron con su «renuncia». Ver, *Revista Veja*, los números correspondientes a los meses de febrero a mayo de 1991; Consuelo Corredor, *Economía y Conflicto Social en Colombia; los límites de la modernización económica*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, junio de 1991.

⁴⁸ Jean Chesneau, «Modernite-Monde». La Decouverte, París, 1990.

por los hechos. Presidentes que no tienen otro remedio que deambular como febriles viajeros en busca de horizontes quiméricos en un mundo desarticulado que, además, los mantiene en el olvido. Expertos revestidos de autoridad institucional bajo el rango de asesores o consejeros que, con lenguajes técnicos, plagados de barbarismos y ecuaciones, no pueden menos que apostar por soluciones temporales de compromiso que restablezcan el equilibrio en aquellos puntos que amenazan rupturas⁴⁹. Todos, reducidos al pobre espectro del gobierno por decreto, van a la zaga de los acontecimientos.

Las tensiones desatadas por las acciones hacia la democratización política y la liberalización económica, se erigen como los principales obstáculos a las reformas. Por su propia naturaleza, los avances logrados en materia de democratización política, desencadenan fuerzas que posteriormente bloquean la privatización de la función pública y la liberalización económica. Aun cuando el discurso de la modernización sostiene que la democratización aumenta el control del Estado sobre la sociedad, en la realidad los procesos no son complementarios. Transición democrática y liberalización de mercados se proyectan como fuerzas con vida propia, en pugna. *Mientras que la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate.*

Samuel Huntington muestra cómo en la gestión de las reformas, «los gobiernos autoritarios están en mejor posición que los gobiernos democráticos para promover la liberalización económica». En su análisis sobre el caso soviético, Huntington afirma que «En 1989 los altos asesores de Gorbachov, me dijeron que habían cometido un terrible error al proceder con el glasnost y la apertura política, pues desencadenaron toda suerte de fuerzas políticas que luego dificultaron considerablemente el avance hacia la reforma política. 'Hemos debido concentrar primero el poder y promover la reforma económica y aguardar un poco a realizar la apertura política', dijeron. En lugar de ello hicimos lo contrario y ahora no tenemos ya la autoridad suficiente para hacer lo necesario...»⁵⁰.

La confrontación de poderes y usurpación de funciones, la proliferación de instancias y la desconexión entre las naciones y sus territorios, la persistencia de los desequilibrios en el sector público los desbalances financieros y fiscales y la incapacidad para incorporar trabajadores y empresarios en la dinámica del cambio, emergen como los rasgos característicos de la transformación. El marco de rebatiñas y corruptelas por apropiarse de lo poco que puede quedar de un Estado en «retirada», no permite dilucidar si las reformas conducen a un momento de suspensión orgánica del orden establecido (crisis), o si por el contrario conducen a un momento traumático propio de un nuevo orden por imponer (transición).

⁴⁹ Hilton Japiassu, «Interdisciplinarietà e Patologia do Saber» Ed. Vozes, Sao Paulo, 1976, p. 35.

⁵⁰ Citado por Samuel Huntington en «Democracia y Reforma Económica», *op. cit.*, pág. 20.

La profundización de las tensiones y conflictos que ellas generan, descentra el poder organizado y lo despoja de autoridad institucional. Nuevos frentes y centros de poder efectivo irrumpen en escena modificando la correlación de fuerzas. Arrojadadas al vacío de los desequilibrios y el desorden, las estructuras estatales quedan expuestas a la intensidad de los combates internos que desata cada iniciativa. El poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas, para las cuales los gobernantes no están preparados.

La ambigüedad entre crisis o transición ya no radica en la imposibilidad o el agotamiento de una sola y única vía de modernización sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades, contradictorias y conflictivas, que pugnan por imponer sus prerrogativas como el eje de salida a la crisis o como fundamento del nuevo orden por construir.

En aras de restablecer la unidad del poder, que le permita al Poder Ejecutivo retomar el control sobre la situación, las acciones gubernamentales se subordinan al manejo de los mecanismos de excepción. En medio del gobierno por decreto, la toma de decisiones comienza a estar determinada por el decreto y la connotación militar de las intervenciones. Las llamadas de prestigio desplazan a las llamadas de función o jerarquía. La movilización de fuerzas efectivas, supera las investiduras institucionales como muestra efectiva de poder.

Las viejas tendencias hacia la personalización del poder del Estado se rejuvenecen. La figura del Presidente (figura concentrada de poder en condiciones de poder fragmentado) es invocada para conjurar la situación. Sus decisiones, siempre cruciales, están llamadas a resolver el problema. Su tarea apunta a recrear las condiciones para validar el «nuevo bloque histórico» y restaurar el orden institucional. Encarnando la figura mítica de la unidad nacional, el Presidente emprende una nueva repartición burocrática que erradique las tentaciones de los partidos a radicalizar las reivindicaciones frente a la concentración de poder en el Ejecutivo.

Frente a la dislocación institucional y la confrontación de poderes, el Presidente tiende a desarrollar instancias «ad-hoc» paralelas a los aparatos estatales y a las ramas del poder público que resuelvan o atenúen la confrontación. Para cada problema o institución problemática crea consejos, cortes o fiscalías, compuestas por superhombres por encima de las instituciones, tratando de conformar un séquito que restablezca el equilibrio⁵¹.

⁵¹ Darío Restrepo, *et al.*, «Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos», *Documento de Trabajo*, junio de 1992.

Esgrimiendo el dedo acusador sobre los «enemigos del cambio», el Presidente invoca la razón de Estado para consolidar el poder en torno suyo, eludiendo normas, procedimientos y, en muchos casos, garantías constitucionales. De los vestigios del viejo orden, los regímenes patrimonialistas y burocrático-autoritarios⁵², parecen resurgir con inusitada fuerza, como el recurso para la modernización. Los primeros pasos hacia la reelección del reformador, comienza a abrirse paso en América Latina.

No obstante, la complejidad de las relaciones sociales y la multiplicación de los intercambios, la acción de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, es cada vez más abierta, rápida y conflictiva. Se generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales que procuran ampliar y hacer efectiva la participación en los asuntos estatales. En un contexto de mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad y de la excepción. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer. La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su resolución.

La explosión de las sociedades termina por descentrar los poderes organizados. La mayor complejidad de las relaciones y conflictividad de la acción colectiva, se traducen en un reforzamiento y reproducción de organismos intermediarios que desvirtúan la acción estatal y distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

El gobierno, como centro de poder, ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos entre las ramas del poder público y sus distintas dependencias. En las nuevas condiciones tiene que compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales de carácter urbano, religioso, cívico-comunitario o militar, que ya no están más interesadas en resolver sus problemas por la vía de la persuasión, sino por la vía de los hechos. Se produce entonces una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. Se trastornan los principios de la autoridad y las instituciones políticas. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

Gobernar se reduce a administrar lo mejor que se pueda las explosiones de una sociedad fragmentada, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad. La tarea pareciera ser entonces la de reforzar las funciones de seguridad y control que son

⁵² Para una consideración detallada en torno a la definición y diferenciación de los elementos constitutivos para cada régimen, ver Oscar Oszlak, «Políticas Públicas y Regímenes Políticos», mimeo sin fecha.

cada vez más pesadas cada vez más complejas en un contexto donde las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres son frágiles éticamente⁵³.

La irrupción de la videopolítica: el manejo de la imagen como sustituto del ejercicio de gobierno

El descentramiento de poderes y la fragmentación de las sociedades, producen un gran vacío en el orden político y social que es rápidamente cubierto por los medios de comunicación. Es la «video-política» en acción. Favorecidos por la velocidad de la revolución tecnológica los medios de comunicación establecen nuevos lazos de relación entre los ciudadanos (ahora sin sentido de pertenencia) y los gobiernos (sin sentido de existencia) para compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. Cada vez más fortalecidos por su poder de fascinación, los medios influyen en el cotidiano transcurrir de la vida social, por la relación fáctica y la simbólica que logra desarrollar.

Capturada, primero, en la esfera económica por el peso monetario que tiene y luego en su dimensión social por el manejo del mensaje que alcanza, la política se degrada al pobre rol de doble mediático de los medios de comunicación. La videopolítica copa todos los escenarios de la vida en sociedad.

Si la política sobrevive es gracias a los juegos del simulacro audiovisual. Magnificados en su capacidad de influir, los medios de comunicación, en particular la televisión, hacen que la videopolítica se convierta en el agente mayor del cambio. Ella asegura la frágil unidad a proyectos desarticulados. Corre transparencia a actos oscuros.

Expuestos al filtro de la videopolítica, gobernantes y gobernados se dejan llevar por las virtudes del «pragmatismo». Sus acciones, valoraciones, ideas y decisiones tienden a estar determinadas por la utilidad inmediata. Se olvida la connotación de previsión que toda acción y decisión debe considerar. En el rediseño y operación de las reformas se excluye el examen de las consecuencias indirectas y futuras. Más que dar cuenta de los criterios y mecanismos claves que influyen en la definición por una opción reformadora, se busca describir los complejos psicológicos, comportamentales y organizacionales que pueden implicar el éxito o fracaso de las decisiones de un gobernante en su propósito de sacar adelante las reformas.

La indefinición en torno a las relaciones de poder y a las mediaciones que las sustentan, la contradicción entre la invocación gubernamental de una acción concertada para el cambio y la práctica aislada del gobierno en las

⁵³ J. Chesneau. «Modernite-Monde», Ed. La Decouverte, París, 1990. p. 182.

decisiones y, lo más importante, la obstinación de las visiones reducidas sobre el carácter estructural e integral de las transformaciones en curso, han abonado el terreno para una conducción errática de la acción pública y privada en la consolidación de las reformas.

En este sentido, es posible entender de qué manera las acciones gubernamentales para la modernización se proyectan como conjuntos desarticulados que comprenden discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones, que pueden ser ellas, también muy diferentes; y cuya función es la de responder a una urgencia, de modo que adquiera una posición estratégica dominante⁵⁴.

5. La pérdida del norte. Los problemas de la salida negociada y el tránsito de la reestructuración al reformismo

La persistencia e intensidad de las confrontaciones impone como tarea la búsqueda del consenso. Los pactos políticos e institucionales emergen como recurso para asegurar la viabilidad de la modernización. El carácter «refundacional» de la reestructuración, exige integrar y englobar actores e intereses en juego, establecer acuerdos sobre las condiciones del cambio y pactar sobre los objetivos del mismo. Pero no se convoca sobre la pugna de intereses, la redefinición de las relaciones de poder y las reglas que deben presidir el ejercicio del gobierno. Se integra y engloba sobre el compromiso de no-agresión; se acuerda sobre el respeto de los derechos establecidos y las prerrogativas obtenidas; se pacta sobre la definición de las reglas de juego, porque «la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso»⁵⁵.

El pacto social, convocatoria que restringe el campo de las representaciones y la participación al «*status quo*», busca reasegurar los intereses vitales de los dominantes y la sumisión de los dominados. La modernización aparece «determinada por un universo de finalidades episódicamente convergentes de unos actores previamente aceptados y rebautizados de antemano, que no sólo deben remozar los fundamentos de la dominación capitalista. También deben recrear una hegemonía que aparezca como el resultado de la mayor cantidad posible de luchas democráticas dentro de las instituciones de la democracia»⁵⁶.

Más allá de las virtudes y ventajas de los tratamientos de choque generalizado, los gobiernos latinoamericanos optan por la salida negociada.

⁵⁴ Landi, *op. cit.*, p. 176.

⁵⁵ La caracterización es de Terry Lynn Philippe Schmitter, en «Los modos de transición...», *op. cit.*, pp. 298 y 299.

⁵⁶ Chantal Mouffe, *op. cit.*, pág. 25.

Una nueva versión de las reformas por la democracia y las instituciones democráticas se consolida como el dispositivo de la nueva construcción normativa: *La Reforma Constitucional*.

Revestida con un poder inesperado, las reformas constitucionales se abren paso desempeñando una función táctica que no es uniforme ni estable. En la lucha por la hegemonía y la dominación, las reformas a la Constitución actúan en estrategias diferentes. Procuran darle salida a los deseos de las tecnocracias por concluir un «pacto social» que no sólo termine con cualquier pretensión de retorno al poder de las dirigencias políticas tradicionales, sino que además, desmovilice a las turbas emergentes que pretenden auto constituirse, por su propia mano, como sujetos políticos y sociales.

En este escenario la reestructuración orgánica se desvirtúa. De los proyectos tendientes a la readecuación y reorganización del Estado, se transita hacia proyectos tendientes a la racionalización de la administración pública. Las acciones por la estructura orgánica del régimen político, la corporeidad estatal y la gestión macroeconómica, en función de las exigencias de la sociedad y los mercados ceden su paso a las acciones que buscan desmontar los controles y regulaciones estatales sobre la iniciativa privada. Criterios de eficiencia, eficacia y celeridad comienzan a regir el rumbo de las reformas.

En el marco de un ajuste cada vez más traumático en los regímenes fiscal, monetario, cambiario, bancario, laboral, de comercio exterior e inversión extranjera, la tarea de la modernización se reorienta hacia la reforma de la función administrativa del Estado. Precedida unas veces por una reforma constitucional (Colombia, Brasil, Nicaragua) y otras como antesala a las reformas (Argentina, Venezuela, Uruguay), la reorientación de la modernización del Estado se opera como la creación de las condiciones institucionales necesarias para conciliar funcional y administrativamente la eficiencia de las unidades administrativas con la operatividad de las instancias y mecanismos de participación, control y fiscalización ciudadano sobre las burocracias y agencias del Estado.

El errático manejo de la situación y la falta de una agenda de reforma, hace que en muchos países de la región se incurra en políticas voluntaristas al impulsar medidas caracterizadas por apelar al sector privado, sin crear las condiciones para que esas medidas puedan concretarse. En busca del control político y presupuestal, se acentúa la centralización de las decisiones, limitando y obstaculizando la autonomía de la gestión empresarial, asimilándola en la práctica al manejo de los entes administrativos. Se asignan deficientemente los recursos por erróneas decisiones en la selección de proyectos o por escasa capacidad de negociación con contratistas, proveedores⁵⁷.

⁵⁷ Rodolfo Terragno hace una interesante consideración sobre estos procesos para el caso argentino. Ver Rodolfo Terragno, «La crisis del Estado ...», *op. cit.*, p. 78.

En aras del equilibrio macroeconómico y financiero no sólo se abusa de las políticas tarifarias y los impuestos como instrumento para reducir los desajustes fiscales, sino que se distorsionan los objetivos y contenidos de la búsqueda de eficiencia. Lejos de ser considerada como la optimización del impacto de la inversión pública, la eficiencia se asume como el resultado de reducir los costos por unidad producida. Las autoridades de política olvidan que la eficiencia no se mide por la intensidad de factores involucrada en las acciones del Estado, sino por la magnitud de los cambios producidos sobre los parámetros de desarrollo que se quieren modificar⁵⁸. Expuesta al propósito de mantener los equilibrios macro, la modernización reduce la eficiencia a la pobre intención de disminuir los costos y no de optimizar los resultados. Es claro que, en las propuestas de modernización, no se percibe un parámetro claro de eficiencia a lograr. La situación se complica si se tiene en cuenta que, en aras del entendimiento, o por la «comprensión» de los políticos, los gobiernos relajan los controles al gasto público y desmontan las barreras de contención al crecimiento de la burocracia⁵⁹.

En medio de una creciente confusión entre objetivos empresariales, sectoriales y macroeconómicos, y sometidos a una cada vez mayor interferencia política de las acciones técnicas, la ausencia de un proyecto de reforma definido hace que, en su propósito de modernización, el gobierno se confunda entre reformismo y reestructuración.

Pese a la diferencia en las condiciones de las empresas y la capacidad de negociación de los países, la privatización se desenvuelve en una ironía: los casos más exitosos de privatización han tenido lugar en los países con mayores niveles de corrupción. La integración no logra trascender la formalidad de los acuerdos. La dificultad de las negociaciones en torno a los productos y tiempos sobre los cuales las negociaciones ceden la «soberanía» de su gestión macroeconómica en favor del desarrollo de mercado, no permite el tránsito hacia una integración real, cuyo signo característico es la existencia de vínculos reales entre las economías latinoamericanas⁶⁰.

⁵⁸ Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ulises Rinaudo, «Pautas Metodológicas para el Seguimiento de Proyectos Ambientales». Informe Final. Programa de Evaluación de Proyectos PAFF-CEDE-DNP, 1992.

⁵⁹ Pedro Medellín, «Elementos para la Creación y Puesta en Marcha de una Escuela de Gobierno Territorial» *op. cit.*, pág. 18.

⁶⁰ Una consideración detallada sobre la evolución de los procesos de integración en América Latina se encuentra en: Pilar Esguerra y José A. Ocampo. «Integration and Liberalization: the Andean Experience», Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America. Academic Workshop, abril 17-18, 1993. Kellow Institute, University of Notre Dame; Roberto Bouzas *et. al.*, «Los Procesos de Integración Económica en América Latina», Fundación CEDEAL, Madrid, 1993; y CEPAL, «El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe; La integración económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad», Santiago de Chile, marzo de 1994.

6. Reformismo o reestructuración?: Los límites de una modernidad inacabada. Los rasgos de la crisis

La confusión entre reformismo y reestructuración sintetiza el carácter contradictorio y crítico de la transformación en las sociedades latinoamericanas. Redefine los ámbitos de inscripción de la crisis inmersa en este proceso. Los saca del estrecho marco de las inadecuaciones del aparato estatal (crisis de legitimidad) y el aparato productivo (crisis de acumulación), para ponerlos en el marco más estructural del quiebre de la relación Estado/Régimen Político/Régimen de Acumulación.

Por una parte, el reformismo plantea el problema en términos de una «crisis de hegemonía». Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Por otra, la reestructuración plantea el problema en términos de una «crisis de dominación». Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las instancias y mediaciones a través de las cuales las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado, así como se otorga fundamento a los arreglos y transacciones entre los individuos en la constitución y reproducción de un orden social.

Crisis de hegemonía y crisis de dominación, señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción⁶¹. Más profundamente la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad.

Es decir, en la pérdida que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolución de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre Estado y régimen político y se realiza la articulación entre Régimen Político y Régimen de Acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden*.

Es la crisis en la que los Estados se revelan incapaces de mantener la producción y reproducción de las instancias, mecanismos e instrumentos ordinarios y extraordinarios –formales o informales–, a través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva. Varios hechos confluyen radicalizando la situación:

⁶¹ Norbert Lechner, «La crisis del Estado», *Revista Mexicana de Sociología*. México, Instituto de Investigaciones Sociales –UNAM–, abril/junio 1977.

- a) La explosión de pugnas distributivas, asociada a la novedosa movilidad política e «indocilidad» electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo, o la irrupción de las «autodefensas» como formas sustitutivas de la represión oficial, desbordan la territorialidad e institucionalidad de las formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social;
- b) La permanente confusión y usurpación de poderes entre las ramas del poder público y la conversión y extensión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo como «sistemas de protección social» de los desplazados por el cambio, señalan la incapacidad para recrear una juridicidad que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc.);
- c) La profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, reportan la imposibilidad de reestablecer las relaciones entre las formas y mecanismos de gestión y regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia capitalista;
- d) La ruptura de los instrumentos de «excepción», el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y organismos paraestatales de contención de los conflictos y luchas sociales, pone de presente la incapacidad para mantener la producción y reproducción de los mecanismos a través de los cuales la «ilegalidad» del Estado de Derecho se transforma en la «legalidad» de los «Estados de Excepción»⁶².

La búsqueda de la nueva normatividad está entrapada. El tránsito hacia la modernidad se revela imposible. Si bien el juego integrador de los pactos institucionales permite atenuar algunas tensiones inherentes a las «expectativas salvadoras» de dictaduras militares y cívico-militares, también estalla nuevos conflictos y desata otros ahogados de tiempo atrás. Una confrontación mayor irrumpe en escena paralizándolo la acción de las nuevas dirigencias tecnocráticas⁶³.

La exacerbación de la racionalidad universalista de la libertad, igualdad y soberanía en derechos y deberes, que se promueve en el discurso de los «nuevos ciudadanos», se quiebra frente a la racionalidad individualista que prima cuando los hombres concurren a los mercados o exigen la aplicación de los derechos proclamados. La convocatoria de la igualdad se traduce en una explosión de identidades colectivas. La existencia de «ciudadanías de segunda», implícitas en las luchas étnicas, religiosas,

⁶² Nicos Poulantzas, «Fascismo y Dictadura», México, Siglo XXI, 1971.

⁶³ Norbert Lechner y Nikolai Guenov desarrollan un análisis en este sentido en los artículos citados de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.

culturales y cívico-urbanas, quiebra las fraternidades y la solidaridad, para convertirse en el centro de reconocimientos mutuos de los excluidos y marginados que, a su vez, responden excluyendo y marginando a los demás. Los «fundamentalismos», emergen como enemigos incontrolados del cambio.

Democracia liberal y economía de mercado se desplazan de las utopías del orden acabado, a una realidad en pugna. La democracia, unidad que antes estructura, en las nuevas condiciones desestructura. El mercado profundiza la destrucción del tejido social. La constitución de los nuevos sujetos queda en cuestión. Por una parte, para las nuevas dirigencias tecnocráticas, porque la explosión de las pugnas distributivas pone en evidencia la ausencia de una «racionalidad formal-burocrática» que posibilite una intervención flexible, selectiva y eficiente [contra-insurgente]; del Estado, así como la inexistencia de una «lógica de sistema» en el comportamiento social de los individuos que pueda ser formalizada en soluciones óptimas⁶⁴. Por otra, para los movimientos sociales, porque en su acción política y/o cívica-urbana todavía no logran constituir ni una «razón» [social o política] común que les permita trascender lo inmediato, ni una base organizacional que las soporte como fuerza política y/o social de carácter permanentes⁶⁵. Los voceadores del fin de la historia se encuentran en un «impasse». Las pugnas por el restablecimiento de la legitimidad, son transgredidas por la necesidad de reorganizar la hegemonía y reconstituir los fundamentos de la dominación capitalista y las mediaciones que la sustentan en estos países. Las tendencias recientes hacia la personalización de las esperanzas y la sacralización del poder en la figura del Presidente, a la manera del «Argentina, levántate y anda» de Menem⁶⁶, están diluidas en la irrupción de novedosas formas de «resistencia pasivas»⁶⁷. Las fuerzas del «mercado político»⁶⁸ se muestran

⁶⁴ Norbert Lechner, desarrolla un interesante análisis al respecto en «La crisis del Estado», *op. cit.*, p. 398.

⁶⁵ Es en esta perspectiva como se pueden interpretar las «sorprendentes victorias y posteriores derrotas (o entregas confesionales) de los «frentes, y las «alianzas» sobre los partidos tradicionales del Frente Amplio en Uruguay, Cambio 90 en el Perú, Frente Democrático en México, Frente Unido en Chile y Argentina, M-19 Alianza Democrática en Colombia, para citar sólo unos casos. De hecho, sus reivindicaciones como opción alternativa, estaban fundamentadas en una visión instrumental de la democracia. Desprovistos de un proyecto político, pero llenos de propuestas técnicas, los movimientos alternativos de sociedad, pronto tuvieron que ceder el paso a la lógica del establecimiento. Es el síndrome de los viejos combatientes «capturados» por los sistemas de «preferencias reveladas».

⁶⁶ Carlos Saúl Menem. Discurso de posesión como Presidente de Argentina en 1990.

⁶⁷ Ver Germán Palacio (compilador). «La irrupción del Para-Estado», *op. cit.*, p. 291 y ss.

⁶⁸ Expresión de Juan Carlos Portantiero, tomada por Adolfo Gilly, para denominar un régimen político pluralista en donde compilen diversos partidos y el veto ciudadano puede escoger entre diferentes opciones. Adolfo Gilly, «El régimen Mexicano en su dilema», en Arturo Anguiano, «La modernización de México», México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1990, p. 438.

incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos, está comenzando a ceder terreno. Las reivindicaciones populares se ahogan en un «revuelto de reclamaciones corporatistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica»⁶⁹.

Ya ni siquiera el viejo recurso de «someter al escarnio público a los antiguos subalternos privilegiados del régimen difunto»⁷⁰, resulta útil para que las dirigencias tecnocráticas o los llamados movimientos «alternativos» puedan movilizar en su favor a los ciudadanos y comunidades. La realidad conflictiva y la fuerza transformadora de los procesos latinoamericanos no solamente desbordan las visiones distorsionadas que los enmarcan como una transición hacia la democracia. Más estructuralmente, cuestionan las virtudes redentoras y pacíficas de la democracia liberal y la economía de mercado en estos países.

La confusión entre reformismo y reestructuración hace que, en la búsqueda del «buen orden», los proyectos restauradores se diluyan entre la estabilidad de la crisis y la crisis de estabilidad, la legalidad del fraude y el fraude de la legalidad, la institucionalidad de la excepción y la excepción de la institucionalidad⁷¹.

Sin referencia a la nueva modernidad, la democracia participativa se revela como una novedosa perversión de la democracia. Recortada al pobre espacio de la mecánica electoral y de la decisión para inversiones óptimas, la democratización aparece como un retorno a las formas primitivas del parlamento, con la única diferencia que el Rey es ahora reemplazado por los tecnócratas⁷².

En medio de la eufórica prosperidad del «decenio de la democracia», la precipitación de los hechos agota las estrategias planteadas. La

⁶⁹ Guy Hermet, «El desencanto de los viejos demócratas», en *«Revista internacional de Ciencias Sociales»*, No. 128, *op. cit.*, p. 488.

⁷⁰ Guy Hermet en su análisis sobre el poder seductor de los tiranos, expone este recurso como un antiguo método que, con el pretexto de enseñar a las masas a quien deben excluir, tiende a exaltar ante ellas el buen rostro de los apóstoles acusadores. Los que denuncian a los enemigos del pueblo con más vigor, se convierten en sus mejores amigos. A menudo, por otra parte, cuanto menos temibles en la práctica sean esos enemigos, más útiles resultan para la estrategia. Lo ideal es ofrecer al escenario público los antiguos subalternos privilegiados de un régimen difunto. Ya derrotados por completo, no pueden reaccionar y tomarse la revancha. La victoria está asegurada, pero hay que simular coraje en la lucha para lograr la seducción. Guy Hermet, «El pueblo contra la Democracia», *op. cit.*, p. 192.

⁷¹ Una consideración a este respecto la he desarrollado, para el caso colombiano, en el texto, «Modernización sin Modernidad. Historias de Caudillos y Notables en Colombia».

⁷² Jaques T. Goubout, «Democracia Directa y Democracia Representativa», en *Revista MAUSS*, No. 7, París, Primer Trimestre de 1990, pp. 21 y 22.

dinámica conflictiva y contradictoria de transformación corta las correas de la domesticación social. La nueva racionalidad de la democracia, expresión de eficiencia y competitividad de las instituciones democráticas, resulta incapaz para encubrir un problema que se proyecta con mayores proporciones: la crisis en el manejo de la crisis⁷³.

7. A manera de epílogo: Tendencias y contra-tendencias de las transformaciones latinoamericanas. Los rasgos de la transición

La dinámica del cambio estructural debe ser considerada como una moneda de dos caras. En un lado, la transformación de las sociedades latinoamericanas está atravesada por la crisis. No se trata de una crisis cuya particularidad reside en la ruptura súbita o el agotamiento de una sola y única alternativa de restauración, sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades contradictorias y conflictivas en la lucha por un nuevo orden social. Al interior del Estado y por fuera de éste; al interior de las organizaciones sociales y por fuera de ellas; al interior de los mercados y por fuera de éstos.

La crisis expresa la múltiple explosión de pugnas distributivas entre una dirigencia política tradicional que ha perdido el control político, pero que todavía mantiene el control sobre las maquinarias y las cestas electorales; una tecnocracia que asciende al poder, pero sin autonomía para introducir cambios en la estructura económica e institucional; y unos movimientos sociales cada vez más activos, pero cuya presencia es todavía muy difusa y desorganizada.

La agitación social, la inmovilidad institucional y la dispersión de las formas organizativas, desaparecen de la escena pública, para entrar a engrosar las angustias del cotidiano transcurrir de la vida privada. Los debates en torno a la moralización, a la popularidad de las autoridades (medidas por los sondeos de opinión) y a la urgencia de los pactos que reestablezcan los equilibrios de poderes, copan la escena pública.

El vértigo del derrumbamiento subvierte la relación entre lo real y lo imaginario. Lo dicho: los gobiernos confrontan una nueva mutación ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos. Su carácter reactivo se expresa más en la forma que en el contenido. Su tiempo, claramente desigual, depende de los acontecimientos⁷⁴.

⁷³ El término es de Claus Offe en «Contradicciones del Estado del Bienestar», Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 41.

⁷⁴ Una consideración detallada a este respecto la desarrolla Héctor Fernando López, en su artículo «El desorden: la teoría del caos y las Ciencias Sociales», en *Revista Apuntes del CEDES*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, septiembre de 1991, pp. 93 a 103.

La complejidad de los cambios, la celeridad e impredecibilidad de los hechos y el entramamiento producido por las respuestas urgentes a problemas contingentes, hacen de la política un fenómeno aleatorio. Bajo diferentes formas e intensidades, los ejes nodales del conflicto tienden a desplazarse de manera incontrolada en puntos aparentes de salida y puntos reales de explosión. En principio tienden a concentrar los problemas en torno a un eje conflictivo que amenaza explotar, pero, antes de que se logre reestablecer el equilibrio en las confrontaciones, ocurre un salto hacia otro eje nodal y así sucesivamente, en un cúmulo de ofertas y demandas que no se encuentran ni resuelven.

Cada decisión política, cada medida administrativa, cada movilización social, desata una nueva tensión y explota un nuevo conflicto que modifica las agendas de los contendientes y entran sus proyectos de construcción social. Los problemas estructurales, uno a uno, van apareciendo como el trauma mayor que concentra y sobredetermina a todos los demás⁷⁵. Los confrontados se ven obligados a un reacomodo permanente de sus planes, estrategias, discursos, invocaciones, acuerdos y alianzas, en todos los frentes posibles de «combate»: entre el restablecimiento del equilibrio de poderes y su concentración en el Ejecutivo; entre una intervención estatal y una redistributiva; entre eficiencia y equidad; entre subsidiariedad y autogestión; entre apertura y protección; entre representación y participación.

En medio de la turbulencia provocada por la explosión de las confrontaciones, la crisis emerge como detonante del cambio. La otra cara de la moneda se proyecta con fuerza. La transición está marcada por la explosión de tendencias y contra-tendencias, que señalan el carácter traumático del cambio.

Incertidumbre política, inmovilidad institucional e insurgencia social, se consolidan como los rasgos distintivos de un escenario en el que se tiende a privilegiar lo coyuntural sobre lo estructural, lo aparente sobre lo esencial, lo temporal sobre lo histórico, la ruptura sobre la construcción. La fascinación por las formas no permite trascender lo inmediato. La dinámica del cambio aparece sometida por evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. La transición, tensor de la transformación, se invoca como principio y fin del orden cuestionado.

Sin embargo, la indefinición de las reglas de juego, hace que en la modernización se confunda lo transitorio con lo perenne. La precariedad del recurso a las soluciones de fuerza, la intensidad de las confrontaciones y la dislocación institucional, la debilidad de las invocaciones al consenso

⁷⁵ Una exposición detallada al respecto se desarrolla en Darío Indalecio Restrepo, Edgar Novoa Medellín «Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de culpas, fetiches y exorcismos», mimeo, junio de 1992.

para restaurar el orden y la fragilidad del recurso de la modernización para restablecer la armonía de las funciones gubernativas, desbordan en una situación compleja y confusa en donde los rasgos de unidad, singularidad y secularidad de las transformaciones latinoamericanas en curso, se pierden en el limbo de los ajustes parciales y las soluciones transitorias.

Aun cuando en los programas gubernamentales persista la idea de «construir futuro», la imposibilidad de imponer un proyecto hegemónico siempre invoca el regreso al pasado. El restablecimiento de los equilibrios y compromisos ayer pactados para asegurar la «gobernabilidad» del sistema, tiende a consolidarse y perdurar como mecanismo que erradica la crisis en procura de un orden restaurado. La modernización aparece como la opción de incorporar lo nuevo sin tener que abandonar lo viejo. Bajo el disfraz de la modernización todo se dice, todo se acepta. Nuevos símbolos y ritos parecen irrumpir para confiscar el desorden haciéndolo aparecer como el signo del nuevo orden invocado.

El éxito de la «transición» radica en el hecho de que no se produzcan cambios dramáticos en las situaciones y eventos heredados de los regímenes anteriores. En aras del «entendimiento», o los «pactos» refundacionales que acerquen a los contendientes, los gobiernos relajan los controles al gasto público y a la expansión de la burocracia.

La para-institucionalidad, el clientelismo y la burocratización, se renuevan una y otra vez como formas privilegiadas para relegitimar el «quehacer» de la política de cambio, movilizar intereses en contienda y contener la insurgencia social. La para-institucionalidad tiende a identificar y diferenciar los sectores confrontados, midiendo sus fuerzas y reivindicaciones. Su violencia, abierta o soterrada, señala quienes entran y quienes salen de la contienda. La negociación en torno a las cestas burocráticas y presupuestales, procura el reacomodo de las fuerzas aceptadas y la compensación de las rechazadas. Su utilización recurrente, explícita o disfrazada, se proyecta como forma sustitutiva de una hegemonía inacabada.

La modernización de la «nueva democracia», emerge como el recurso de salida que obliga una permanente redefinición de las estrategias de legitimación en un aparente rediseño de las relaciones de poder, que coopta unos y excluye otros, bajo un simulacro de extensión y profundización de la representación política y la participación ciudadana. El nuevo orden proclamado no es más que una «ficción volátil de igualdades y equilibrios, de fundación pasada, que trata de ser mantenida con una determinada intensidad, dentro de límites moderados, con una fuerte dosis de autoritarismo»⁷⁶. Entre tanto, la heterogeneidad estructural se profundiza y extiende a todos los ámbitos de la sociedad.

⁷⁶ Elías Cannetti, *Masa y Poder*, Muchnik Editores, Barcelona, 1981, pág. 19.

Precariedad del poder y dislocación institucional estallan ante la cada vez mayor multiplicidad, complejidad y conflictividad de las relaciones políticas, económicas y sociales. La restauración aparece minada por la confluencia caótica de tendencias y contra-tendencias de adopción y rechazo estructural al cambio. Las fuerzas relevantes en la definición de la contienda son cada vez más difíciles de detectar. Las agendas, estrategias y proyectos de los actores en contienda, cada vez más difíciles de desentrañar. Indistintamente, lo transitorio tiende a participar de lo inacabado y lo perenne a ser una reproducción de lo establecido (y también viceversa), en una situación que pareciera de nunca acabar⁷⁷.

Sin embargo, la transformación de las sociedades no transa con la perpetuación de soluciones transitorias y ajustes parciales de regímenes caducos. La transformación es el proceso en el cual las sociedades se desplazan de un orden anterior en la búsqueda de un orden incierto⁷⁸ en la que, a la manera que sugiere Elías Cannetti en su análisis sobre la transición (que llama la «explosión») de la masa, las sociedades se abandonan libremente a la necesidad de reconstituirse, dando rienda suelta a su impulso natural de crecimiento. En la explosión, siguiendo con Cannetti, «...no tiene una sensación o visión clara de la magnitud o intensidad que puedan llegar a alcanzar. No se atienen a edificios que le sean conocidos y que haya que llenar. No se contentan con renovar o reubicar las ceremonias, regias e instituciones que le son familiares, en el centro de las estructuras cerradas en donde la vida ya es bien incomoda, sino que verdaderamente buscan crear un orden nuevo...»⁷⁹.

En la transformación de las sociedades, lo nuevo no coexiste con lo viejo. Lo nuevo emerge de lo viejo, con sus propios patrones y regulaciones. Es la búsqueda conflictiva que en sí misma posee los gérmenes de la destrucción, pero a la vez, los gérmenes de su propia reconstrucción.

La fuerza y unicidad de sentido con que las innovaciones logran nuclear nuevas articulaciones, prácticas organizativas y patrones de producción, regulación y gestión de las relaciones sociales, quiebran de una manera diferencial (en intensidad y consistencia) los espacios privilegiados de concreción del orden precedente, para develar los espacios privilegiados en donde se definirá el orden futuro.

⁷⁷ En este sentido, la explosión de las tensiones parece revalidar el argumento de Norbert Wiener sobre la máquina: «Estamos inmersos en una vida en que el mundo, como un todo, obedece a la segunda ley de la termodinámica: la confusión aumenta y el orden disminuye». Citado por Francisco C. Weffort en el artículo «La América Errada. Notas sobre la Democracia y la Modernidad en América Latina en crisis», en *Revista Foro*, Ediciones Foro por Colombia, No. 15, Bogotá, septiembre de 1991, p. 108.

⁷⁸ El orden incierto, no es el orden deseable ni el orden impuesto. No está fatalmente determinado por los cambios objetivos por la acción omnipotente del capital o la acción reivindicativa de los actores sociales.

⁷⁹ Elías Cannetti, *Masa y Poder*, op. cit., pág. 19.

En esta perspectiva, el desbordamiento de las barreras entre sector público y sector privado, la reconversión de las estructuras y organizaciones públicas en estructuras y organizaciones de tipo empresarial, y la integración de mercados, más que principios del orden proclamado de la nueva democracia, se constituyen en novedosos ejes problemáticos que aun cuando ahogan viejos problemas, desatan nuevos conflictos, nuevos focos de tensión y lucha social, abriendo fisuras que modifican sustancialmente los fundamentos de la relación Estado-sociedad civil-economía.

Por una parte, las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos y los cambios en la corporeidad del Estado, cierran los espacios nacionales de las decisiones políticas y la responsabilidad estatal, para trasladarlos y extenderlos hacia las instituciones y organizaciones (públicas y privadas) locales. El derrumbe de las barreras entre lo público y lo privado tiene como contraparte la separación entre lo público y lo estatal. Es decir, la diferenciación entre aquella función que no es delegable o transferible por el Estado a la sociedad, ni está desconcentrada en diversas instituciones del aparato y aquella función que puede ser desconcentrada en la diversidad de organizaciones y dependencias del aparato público y delegada o transferida a la sociedad.

La separación entre lo público y lo estatal se manifiesta en la desconexión entre los niveles decisionales y las unidades operativas. La acción política de los «nuevos ciudadanos», como gestores y fiscalizadores de la acción pública, queda reducida al entorno de los problemas e instituciones más próximos a su vida como individuos (el barrio, la comuna, el municipio). Su acción participativa debe ser definida y defendida como un proceso «estandarizado» (por el principio costo-beneficio) de asignaciones que estimula el espíritu de empresa, moderniza y amplía la gama y calidad de los productos ofrecidos.

La política, como arena de confrontaciones, se desplaza al terreno funcional de la administración pública y la acción privada. A la manera de Brasil, Colombia y Venezuela, los gobernantes dejan de gobernar para entrar a administrar (funcionalmente) los conflictos. En su afán por paliar la crisis, acometen todo tipo de acciones que resultan cuestionadas por lo establecido. Aun así, la eficiencia, deja de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos, para convertirse en el nuevo referente que debe procesar los conflictos de intereses, las pugnas distributivas, las luchas por los proyectos de sociedad. A la manera de Chile o México, los gobiernos quieren evitar asumir todo el crédito de la tarea de la «transición» que, por cierto, parece poco atractiva y demasiado larga, para entrar en la era de las realizaciones como una estrategia directamente diseñada para relegitimarse en el futuro. Gerencia, gestión estratégica y calidad total, antes mecanismos propios de la administración empresarial, emergen en América Latina como los recursos que deben guiar la acción pública y privada de las instituciones y organizaciones locales.

Por otra parte, las tendencias hacia la integración de mercados redefinen los ámbitos de decisión y gestión sobre los grandes agregados de la política económica. Las exigencias para lograr la transparencia en la movilidad de los factores y la asignación de recursos, ejes de la integración, hacen que en la organización interna de los Estados, las decisiones económicas se desplacen de la esfera discrecional del Ejecutivo y del control del Legislativo, para concentrarse en los Bancos Centrales que, reconvertidos en organismos técnicos desprovistos de toda presión y rapiña política, aparecen como los nuevos portadores de la función de «armonizar las políticas macroeconómicas» y asegurar la «coherencia, consistencia y estabilidad» del manejo y comportamiento de los agregados de política económica y las políticas sectoriales⁸⁰.

Bajo el rótulo de las «tendencias mundiales», los márgenes de decisión de las autoridades quedan sometidos y restringidos por las exigencias de globalización o internacionalización de las economías. Es la *separación entre política y economía*, en donde ya no es la intervención estatal la que debe mantener la disciplina del mercado, sino el mercado el que debe mantener la disciplina de la intervención estatal. En nombre del equilibrio fiscal, los procesos hacia la descentralización y privatización se intensifican o se retardan. En nombre de la moneda sana, las regulaciones se refuerzan o se dilatan. El cierre de los ámbitos discrecionales de la intervención estatal, tiene como contraparte la reorientación de los esfuerzos gubernamentales hacia la gestión de políticas sociales y la creación de las condiciones para consolidar la integración de los mercados. Las políticas para combatir la pobreza extrema, la marginalidad y el atraso, se muestran como recursos repetidos para procurar la universalización de las condiciones de competencia en los mercados y la ampliación del acceso a los productos. La equidad social se desplaza de la esfera conflictiva de la intervención económica que busca erradicar la desigual redistribución del ingreso, hacia la esfera funcional de la administración pública que busca asegurar a los individuos la igualdad en las condiciones de competencia. La «equidad», puesta en el nuevo terreno, aparece como el antídoto que procura la reinserción de los individuos, a los mecanismos formales de la producción y el consumo, a la disciplina de la legalidad y las relaciones mercantiles.

La separación entre política y economía pone en evidencia la desconexión entre los espacios que son objeto de *soberanía interna* de los espacios que son objeto de *determinaciones externas*. Reducidos al pobre espectro de las contiendas internas, los gobiernos latinoamericanos asisten a la transnacionalización de las decisiones cruciales sobre el crecimiento y el

⁸⁰ Ver, por ejemplo, los compromisos adquiridos en el marco del Acta de Barahona, firmada por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, así como el Proyecto de Trabajo para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

desarrollo. En las nuevas condiciones los gobiernos ya no controlan el manejo de aquellos agregados macroeconómicos y políticas sectoriales que les permitan asumir compromisos con los sectores en pugna. Los pactos sociales no se conciben como mecanismos alrededor de los cuales es posible concitar la acción mancomunada de las fuerzas capaces de abatir la crisis, sino como un recurso gubernamental para recuperar los espacios perdidos que le asegure el retorno a la «gobernabilidad».

En un marco de incertidumbres, en donde la ausencia de oposición pareciera validar el liderazgo de las tecnocracias, los gobiernos latinoamericanos se ven enfrentados a una situación en que la «unidad de lo latinoamericano», ya no está determinada, a la manera de la visión dependencista, por el doble movimiento entre unidad por determinaciones externas y unidad por la negación de las determinaciones externas. En las nuevas condiciones, la «unidad de lo latinoamericano», aparece determinada por el novedoso rasgo de «homogeneidad» en la intervención estatal que resulta del sometimiento por la fuerza de las «políticas comunes».

En este escenario, el trayecto de las transformaciones aparece confiscado por el azar en la multiplicidad de combinaciones posibles entre formas del Estado, regímenes políticos y configuraciones económicas; la necesidad de la emergencia de un nuevo orden que articula Estado-economía-sociedad; y la voluntad de poder inscrita en la realidad producto de la contienda entre diversos sectores y actores sociales⁸¹. Se trata de un escenario turbulento, conflictivo y contradictorio. La separación entre función pública y función estatal y entre determinaciones externas y soberanías internas, lejos de ser ejes que fuerzan la concreción del nuevo orden, se constituyen en nuevos ejes de tensiones y luchas intensas en América Latina.

Por una parte, la pugna entre lo público y lo estatal aparece como una pugna entre los poderes nacionales que pretenden imponer una lógica centralizada de las decisiones y los poderes territoriales que buscan imponer una dinámica descentralizada del poder. Los Estados nacionales pierden cada vez mayor base frente a una suerte de Estados regionales que emergen como fuerza significativa. Por otra parte, la pugna entre soberanías internas y determinaciones externas aparece como una pugna que fisura los ámbitos del poder político y de las estructuras jerárquicas que lo sustentan. Las decisiones comunes desatan tensiones y presiones generalizadas que abren la brecha para la acción combativa de los ciudadanos frente a la política económica o a los desequilibrios de las políticas sectoriales.

⁸¹ Darío Indalecio Restrepo, «Transformaciones recientes ...», *op. cit.*, pág. 13.

En la perspectiva de la transformación la confrontación no debe ser asumida como un desencadenamiento de fenómenos contingentes, sino como un juego de fuerzas que es necesario reconocer y vaciar de sus cargas negativas, para de allí entrar a identificar los nuevos ámbitos definitorios del nuevo orden para la América Latina.