

LA DEMOCRACIA COMO ORDEN POSIBLE

Por Francisco Delich

INTRODUCCIÓN

Bolivia aseguró una transición ordenada de un gobierno constitucional a otro, entregando el poder a la oposición. En Perú ha ocurrido otro tanto, al completar su mandato Belaunde Terry, entregó también el poder a un partido no sólo en la oposición, sino que jamás pudo gobernar a lo largo de más de medio siglo a pesar de su notorio arraigo popular y densidad electoral. El golpe militar de 1964 terminó en Brasil afirmando una transición iniciada hace unos diez años por el general Geisel y continuada por el general Figueiredo pero que debería bajo el Presidente Sarney culminar con un cambio constitucional que asegure el voto directo para la elección presidencial. En Ecuador una coalición social demócrata-cristiana entregó el poder a la oposición liberal. En Uruguay y Argentina se establecieron gobiernos constitucionales después de la interrupción institucional de la década anterior. Venezuela, Colombia mantienen los sistemas de rotación inaugurados a fines de los cincuenta, con lo que por primera vez en varias décadas el panorama político de la América del Sud presentó una imagen preferentemente democrática.

Esta relativa difusión y estabilidad de las instituciones políticas democráticas se produce en un momento en que parecen consolidarse -y decantarse- las transformaciones económicas y sociales producidas en el período de cuarto de siglo que comenzó algunos años inmediatamente después de la segunda guerra mundial y alcanzó hasta mediados de los setenta.

Se ha señalado en distintas ocasiones la magnitud y consecuencias de estas transformaciones para insistir aquí en su carácter o especificidad,¹ pero no obstante conviene recordar sus trazos principales: transformaciones agrarias, migración a las ciudades y fuerte urbanización en toda la región, emergencia de clases obreras urbano-industriales, aparición y fortalecimiento del Estado, movilización social generalizada acompañados de conversiones y reconversiones ideológicas.

Si así fuese y la correlación que se señala tuviere fundamento empírico (y acaso lo tiene) la conclusión es razonablemente optimista; la democracia no sería sino el punto necesario de llegada de la modernización (relativa) de las sociedades y punto de partida (condición) de nuevas transformaciones.

La interpretación sin embargo es demasiado lineal para someter realidades sensiblemente más complejas, pero constituye un punto de partida no desdeñable, sobre todo si se tiene en cuenta las consecuencias no queridas de las transformaciones socio-económicas.

Pero otra mirada, debe incluir en el mismo paisaje la crisis del Estado, desde su legitimidad política hasta su incapacidad para ordenar el desarrollo socio-económico, la acumulación de la deuda externa, el estancamiento de la reflexión acerca de alternativas para el futuro de la región; la recuperación de las instituciones políticas democráticas se produce en este momento excepcional de transición de las propias sociedades nacionales y en consecuencia la transición política es parte de aquel proceso, no necesariamente causa ni consecuencia, sino literalmente parte. La construcción de un orden político democrático es entonces parte de la reconstrucción de un orden social profundamente afectado por los cambios operados. Si la inestabilidad política condicionó negativamente la evolución socio-económica, una cierta permanencia de las instituciones debería contribuir a revertir la situación; pero en este caso, un condicionamiento político implica la resolución de algunos nudos problemáticos. Entre éstos la llamada crisis del Estado cobra singular importancia.

I - INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA Y DEMOCRACIA

La construcción de un orden democrático es siempre y necesariamente una tarea de largo plazo, que jamás termina y por lo tanto jamás debiera detenerse. No obstante como todo acontecer histórico, las coyunturas pueden consolidar, comprometer, alterar o destruir el largo plazo.

La coyuntura de la recuperación democrática está marcada naturalmente por la recuperación institucional, esto es, por el funcionamiento de aquellos mecanismos que posibilitan la gestión política del Estado. Asegurar que estos mecanismos previstos en la constitución y en leyes complementarias, efectivamente funcionen, no es una tarea menor y no obstante insuficiente.

En efecto, dependiendo de la prolongación de los regímenes autoritarios, el equilibrio formal de los poderes no sólo pudo haber sido congelado, sino virtualmente destruido; la inexistencia de la institución *parlamento* o de la institución *judicial* (como ente autónomo del estado) durante un largo período condicionan negativamente el uso posterior (democrático) de las mismas, no solamente en términos de patrones culturales o eficacia, sino en términos de su propia composición porque la concentración de poder que se produjo en el poder ejecutivo no se

disuelve automáticamente con la recuperación de las otras instituciones y porque esta concentración tiene probablemente significados que trascienden el propio orden autoritario.

Los regímenes autoritarios como se ha señalado en otro trabajo² cuestionan las instituciones en tanto constituyen expresión de *lo político* en general más que en sí mismas. De allí que generalmente se intente reemplazar el parlamento con distintas formas corporativas lo que evidencia no tanto una visualización negativa del parlamento o su función sino su composición y significado (integrado por políticos y destinado a expresar políticamente la voluntad popular).

La recuperación de las instituciones del estado y de la política constituye entonces el fenómeno más visible de la recuperación democrática y su primera fuente de tensiones. Conviene reiterar, no obstante, que esta recuperación no tiene en todas partes idéntica intensidad ni significado en particular, es el caso de Brasil en el que, por ejemplo, la institución parlamentaria coexiste con el régimen autoritario; es cierto se trata de un parlamento con pocas atribuciones y frágil frente al régimen autoritario, pero es como parlamento que mantiene alto margen de representación social.

En otros casos, la abolición del parlamento es completa y sólo se recupera con el advenimiento mismo de la democracia; del mismo modo en algunos casos los partidos subsisten legalmente aunque no pueden operar, en otros son declarados ilegales pero tolerados, en otros directamente perseguidos.

Pero en todos los casos la desconfianza hacia la política cuando no su denuncia pública, se convierten en ideología, y pasan a formar parte del discurso oficial.

Por otra parte es sabido que el descrédito de las instituciones de la democracia en especial la inoperancia parlamentaria o la corrupción política forman parte del arsenal justificatorio de cualquier golpe de estado latinoamericano independientemente de los motivos reales que eventualmente (y circunstancialmente) impiden el funcionamiento de las instituciones y las precipitan a la crisis.³

En consecuencia la recuperación de las instituciones del sistema político, comienza a operar en condiciones de *examen permanente*. Partidos y parlamento carecen de toda legitimidad (además de formal) y deben *probar* su utilidad y necesidad, deben fundar su propia credibilidad. No es fácil si se tiene en cuenta que un parlamento es esencialmente un ámbito de discrepancias.

Parlamento y partidos políticos no son desde luego las únicas instituciones que la democracia recuperada vuelve a poner en funcionamiento, pero los tomo aquí como claros indicadores del conjunto de las instituciones que implican un orden político democrático y porque en éstas es más visible tanto la transformación como las dificultades. Otras instituciones de la sociedad democrática que se refieren a la libertad de pensamiento, de expresión o de tránsito son rápidamente asumidas como un dato natural de la sociedad y no necesariamente asociados a la existencia de las instituciones antes mencionadas.

Si aquí se señala que un régimen autoritario, no opera únicamente aboliendo las instituciones, sino también cuestionando severamente la cultura que la sostiene, es para establecer simultáneamente que el puro restablecimiento institucional no alcanza por sí mismo para asegurar el funcionamiento democrático en el mediano plazo. La sobrevivencia de las instituciones se liga muy estrechamente entonces no sólo a la eficacia de su gestión (por las razones que ya se apuntaron) sino también a la consolidación de una cierta cultura política que opere como racionalización permanente.

La eficacia en la gestión institucional carece de sólo uno de los componentes de la legitimidad; es acaso uno de sus aspectos más objetivos y por eso mismo remite a un juicio de funcionalidad. Las instituciones serían en este sentido, más o menos útiles en función de su capacidad de resolver problemas o generar alternativas. Pero este tipo de juicio cuestiona a la institución prácticamente sin solución de continuidad. Nunca se insistirá suficientemente en la necesidad de lograr eficacia institucional, pero también conviene tener en cuenta que el juicio de eficacia es un juicio culturalmente fundado y condicionado.

En algunos casos, por ejemplo, se puede decir que una institución es eficaz si asegura la participación independientemente de los resultados que con la misma se obtengan; en otros se puede afirmar exactamente lo contrario, esto es, la eficacia se mide por los logros concretos que obtenga. En otros casos la eficacia se vincula a un cierto orden simbólico y en consecuencia sólo puede medirse dentro de sus parámetros.

Pero en todos los casos, existe un fenómeno cultural que se liga estrechamente al fenómeno propiamente jurídico-formal, porque las normas que definen los mecanismos de funcionamiento de la institución reposan sobre valores, y estos valores no pertenecen a ese orden jurídico formal. Valores sociales tales como la igualdad o la libertad fundan las reglas institucionales y rigen su funcionamiento, pero no eliminan los prejuicios sociales que coexisten con esos valores. Las instituciones sólo registran las reglas; la sociedad acumula expectativas y las mide tanto por el uso de esas reglas como por sus propias pautas culturales que no necesariamente son las mismas que constituyen la institución. Si la distancia entre la cultura manifiesta y latente y los mecanismos institucionales se amplía, inexorablemente la institución pierde legitimidad, eficacia y finalmente se condena a la

desaparición.

La institución es entonces el uso que se hace de ella, la percepción que la sociedad tiene de sus mecanismos y la cultura que puede reunir ambas perspectivas. De allí entonces, la necesidad de transparencia de las instituciones, su carácter público (en sentido estricto) y los mecanismos que frenen o eliminen las tendencias manipulatorias que inexorablemente aparecen para asegurar legitimidad y eficacia. Pero estos elementos son endógenos y sólo una condición necesaria pero no suficiente para la estabilidad institucional y en consecuencia para la consolidación del orden democrático.

2. Hace unos años nos hemos preguntado si las condiciones sociales de América Latina son aptas para la democracia, si un orden político democrático es compatible con bajas tasas de acumulación, porcentajes elevados de analfabetismo, con pirámides sociales rígidas en el comienzo de una reformulación teórica y política de la cuestión⁴. La cuestión no era ociosa si se tiene en cuenta la fecha (1980) en la cual predominaban regímenes autoritarios en la región y probablemente siga siendo importante en este mismo año.

Pero la historia está dando una respuesta positiva que no parece demasiado coyuntural; la pregunta en todo caso giraría en torno a la perdurabilidad, a la consolidación que a la existencia misma del orden institucional. Y en este sentido la relación institucionalización-cultura cobra un significado particular no porque de ella dependa exclusivamente aquella consolidación sino porque es una de sus variables condicionantes.

Admitamos entonces provisoriamente que manteniendo estables las condiciones sociales y asumiendo el carácter necesariamente formal del juego institucional, el uso cultural de la democracia se convierte en un privilegiado objeto de análisis. Pero conviene introducir una breve aclaración metodológica, acerca de la estabilidad de las condiciones sociales.

Es inútil reiterar una vieja y no obstante reiterada tautología que afirma el principio de la totalidad de lo social. Es cierto que por definición, dada una estructura o postulado un sistema, sus partes están interrelacionadas entre sí y la modificación de una de estas acarreará la modificación de los restantes en distinta proporción o medida. Esta afirmación lógicamente correcta no implica necesariamente la correspondencia lógica, temporal o espacial entre todas sus partes, ni siquiera una tendencia a lograr por equivalencia una ley general de equilibrio en los sistemas. En procesos de rápida mutación, los fenómenos sociales muestran más desequilibrios que equilibrios de lo cual no se sigue ni su necesidad ni la dirección de la tendencia predominante.

La no correspondencia entonces entre una institución política y una cultura, más específicamente entre un orden político y una cultura política constituye un síndrome pero no un fenómeno en sí misma; de allí entonces que no se trata de adaptación de lo uno a lo otro, o de una adaptación recíproca como sugiere el sentido común, sino de la comprensión de un proceso de organización política de la sociedad y de socialización de ese orden.

Tampoco se puede asumir sin más la transposición de los fenómenos sociales a los fenómenos políticos. La lógica de la sociedad y la lógica de la política, del poder y del Estado no necesariamente coincidentes. Más aún: lo político mediatiza la relación sociedad/Estado, de modo que a veces ambas lógicas ni siquiera se cruzan.

Nada casualmente, son los regímenes autoritarios los que, al congelar la actividad política, reducen el espacio de lo público, discriminan el carácter ciudadano de los habitantes y hacen del protagonismo social el único protagonismo posible. En consecuencia la recuperación de las instituciones implica por una parte cierta separación del movimiento social de la esfera política y por otra parte una creciente incidencia de la revolución política en las tensiones sociales.

Se puede entonces afirmar genéricamente que mientras en la primera fase de la transición a la democracia el peso del protagonismo social es decisivo, en la etapa inmediatamente posterior, lo que apunta a la consolidación de la democracia, el peso de la cultura política deviene sensiblemente mayor. También el más complejo: la sociedad movilizadora por la recuperación de la democracia, no puede ser desmovilizada abruptamente sin comprometer la sobrevivencia de la propia institucionalización. Tampoco puede operar al margen de las instituciones, como operó de hecho en la fase de transición; la sociedad debe someter sus tensiones a reglas de juego e instituciones que no parecen preparadas para resolverlas.

3. ¿Es proclive la cultura política latinoamericana a la democracia, tal como conocemos el sistema en los países avanzados? Son demasiado conocidas las tesis de Max Weber acerca de la importancia de la cultura protestante en el desarrollo del capitalismo durante los siglos XVII y XVIII. También son conocidas las hipótesis de Tocqueville acerca de la estrecha relación entre la democracia norteamericana no solamente con aquella cultura individual protestante, con el carácter igualitario de la demanda social, sino con la descentralización de la toma de decisiones. El asombro de Tocqueville es perfectamente explicable para quien como él ligó el esplendor de un imperio a la centralización del poder político; la nueva nación en cambio se constituyó políticamente sin pautas de poder centralizado ni el territorio en las instituciones.⁵

En nuestros países ni el individualismo protestante en la relación con Dios ni el particularismo en la relación con el poder terrenal pertenecen al espacio cultural predominante.

Claudio Veliz⁶ apunta con razón el carácter centralista que la colonia imprime a la región, coherente con el carácter igualmente centralista de la religión católica predominante. La cultura política parece hundir sus raíces en un poder siempre presente pero lejano e inmóvil, incapaz de dar respuesta a los problemas cotidianos, pero listo para frenar demandas y reprimir iniciativas. No obstante ciertas instituciones municipales gozan de no poco prestigio y en el período final de la colonia atraviesan vigorosamente el primer período de la independencia, como son los municipios. Pero los brotes democráticos que ellos implican son rápidamente sofocados por los incipientes estados republicanos que no pueden articular la lucha por la independencia republicana con la democracia, la consolidación necesaria de un Estado-Nación con el vigor de los municipios. las tendencias centripetas de la base con las exigencias centrífugas de las elites revolucionarias. En la mayor parte de los países de América Latina, aún hoy se trata de una cuestión irresuelta.

Richard Morse⁷ ha señalado: "en Iberoamérica la historia de la democracia es más difícil de rastrear que la del liberalismo debido a su diversidad, su expresión popular, frecuentemente enferma, a los resultados por lo común poco felices de sus interpelaciones y en consecuencia en lo raro que es encontrar formulaciones ideológicamente coherentes de su propuesta".

Esto se debería a que la "versión ibérica" de la democracia se inspira en la teoría monarcómata de la escolástica jesuita en Santo Tomás de Aquino ... en la vetusta tradición católica de responder a la torpeza gubernamental o eclesiástica bajo la forma de movimientos igualitarios, sectarios o alborotos populares menos disciplinados".

Esta tradición -agrega Morse- que ha sido llamada populista ..." prevaleció en Iberoamérica hasta finales del período colonial con algunos ocasionales acentos milenaristas". Lo que es más importantes "... el movimiento de tipo sectario ... persiste en la cultura política iberoamericana de nuestros días, obviamente entre los grupos de culto no católico, que tienen decenas de millones de adherentes (sic) pero que también tienen una expresión táctica socializante análoga, si bien más efímera en los movimientos guerrilleros y en las invasiones urbanas por parte de poblaciones marginadas."

La conclusión de Morse no puede ser más pesimista: "En esas condiciones (el predominante populismo) la mezcla de liberalismo y democracia produjo episodios transitorios de euforia política pero nunca reprodujo la dialéctica compartida entre ambos que se observa en angloamérica. En pocas palabras la suerte de la democracia Rousseauiana y neo-Rousseauiana en Iberoamérica ha tendido a manifestarse como captación, privatización o sofocación.

"Las tendencias autoritarias en la cultura política nativa, el curso elitista del liberalismo y la carrera errática del Rousseauianismo hacia predecir un fuerte impacto del marxismo en la cultura política que no ocurrió prácticamente en ninguna parte."

Pero tal vez si este arraigo no se produjo, es razonable cuestionar la premisa de partida: la señalada tendencia autoritaria en la cultura política de la región, que nadie ha podido establecer empíricamente con aproximación científica. Por dos razones. Primero porque no es tan clara la herencia ibérica que Morse da por supuesta. Es cierto que heredamos autoritarismo, pero también refrescantes corrientes democráticas como la muestra Carr, entre otros, en su reciente Historia de España. En segundo lugar, casi ciento ochenta años de independencia ayudan a generar los parámetros de otra cultura política, marcada por otros rasgos: el privilegio de la propia *principia* independiente, la conciencia de la inercia periférica en economía, etc.

Un régimen autoritario puede desterrarse con relativa facilidad, como ha ocurrido a lo largo de un siglo y medio de vida republicana en la región. No es fácil en cambio transformar una cultura política o más sencillamente neutralizar sus efectos sobre la vida institucional. Probablemente, no se trate de cultura autoritaria, sino de cultura tradicional frente a regímenes democráticos o autoritarios en algunos casos; en otros en cambio se trata de autoritarismos o democracias tradicionales frente a culturas cambiantes, en momentos de impacto cultural.

No fue fácil la difusión de la cultura que correspondía directamente a la revolución industrial, en sociedades poco preparadas para este tipo de valores. La industrialización tardía implicaba un cambio rotundo en los patrones tradicionales, en particular a los patrones de las sociedades agrarias.

Una considerable bibliografía que se difundió partir de los años cincuenta trató de marcar teórica y empíricamente la diferencia entre la cultura *folk* tradicional y la cultura moderna. Como en otros casos, Germani lo puntualizó con más claridad que otros⁸. Según esta visión el campesino estaba más próximo de actitudes individualistas y conservadoras, resistente al cambio, más cerca de una visión mágica del mundo que de una visión racional y desencantado, inclinado por lo general a la resignación que la fuerza de la naturaleza (incontrolable) terminó por imponer a los hombres.

América Latina dejó otras, aunque estén presentes sus restos, una sociedad fundada en el campo: pero antes de que madure una civilización fundada en la industrialización moderna, el mundo se encamina a la sociedad post industrial. Mientras aún no se han resuelto los problemas elementales de gran parte de la población en materia de educación, salud y vivienda, la sociedad en su conjunto es desafiada a un nuevo sacudimiento.

Las instituciones recuperadas parten de la legalidad en busca de la legitimidad histórica. En el camino encuentran tradiciones y culturas políticas que son anteriores a las mismas instituciones y necesidades que son posteriores.

No se trata entonces del encuentro abstracto entre una teoría de la democracia y un concepto de cultura política, sino de la desigual relación entre un proyecto de convivencia y una sociedad sometida a fuerte mutación, entre modos arqueológicamente ordenados de pensamiento e interpelaciones y demandas sociales.

Es una situación tan compleja de transformación y reequilibrio donde el papel del Estado cobra también una dimensión distinta.

II - LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO

Uruguay y Argentina organizaron su Estado, tal como lo conocemos ahora, inmediatamente después de la crisis mundial de 1929; la mayoría de los países de la región lo hicieron después de la segunda guerra mundial. En cualquier caso en aquellos países también expandieron el aparato estatal a partir de 1945, como lo hicieron todos los países del mundo, con excepción de aquellos (numerosos) que soportaban un estatuto colonial y que lo hicieron inmediatamente después de sus respectivas independencias.

El Estado más o menos neutral de los años de la primera pre-guerra mundial, pasó racionalizado por Keynes a un Estado protagonista, un Estado comunicativo capaz de compensar con su acción tanto la desigualdad social como los límites del crecimiento económico. En Europa este Estado fue bautizado como Estado benefactor y esta política como la del Welfare State. Para asegurar esta estrategia los gobiernos de la inmediata segunda post-guerra mundial estatizaron (nacionalizaron) las industrias o sectores de servicios considerados estratégicos para este objetivo. Se produjo una ola de estatizaciones sociales en Francia, Gran Bretaña e Italia y desde luego también en nuestros países.

No pocos observadores y durante no poco tiempo creyeron advertir en el avance estatal sobre la propiedad de grandes unidades económicas, un sesgo similar del progreso social que generalmente representaban los partidos de la izquierda democrática, sin advertir la inconsistencia que significaba en muchos casos que gobiernos ideológicamente de derecha fuesen a la vez fuertemente partidarios del desarrollo de las grandes empresas públicas. La confusión semántica que estos términos (derecha/izquierda) producen no debe ocultar la confusión nada semántica acerca de un fenómeno tan novedoso como el pasaje de un Estado-espacio a un Estado-actor.

Esta confusión entre derecha e izquierda se supera si se tiene en cuenta que en América Latina la expansión de la actividad estatal se ligó fuertemente a una cierta concepción del *desarrollo*, entendido éste no solamente como crecimiento económico sino como transformación del conjunto de la sociedad, como llave maestra para la supresión del subdesarrollo.

Lo que ciertamente no incluía el desarrollo, era un orden democrático como principio o instrumento; eventualmente lo incluía como producto final de una sociedad avanzada. En líneas generales parecía no importar demasiado la clase de régimen político, a condición que creara las condiciones del *take-of*, eventualmente plantara las semillas de la justicia social.

La *Cepal* comenzó a elaborar a comienzos de la década del cincuenta lo que serían las bases teóricas y empíricas de distintas estrategias de desarrollo que tenían siempre el común supuesto de la especificidad del capitalismo periférico. Como en otros tantos temas, Raúl Prebisch lo expresó con singular claridad: "Como tengo dicho en aquellos trabajos fui un *neo-clásico* de hondas convicciones. Creí y sigo creyendo en las ventajas de una competencia ideal y en la eficacia técnica del mercado y también en su gran significación política. Pero el capitalismo periférico es muy diferente de todo eso y la observación de la realidad me ha persuadido de que esas teorías no nos permiten interpretar, ni atacar los grandes problemas que derivan de su funcionamiento".⁹

Prebisch se refería al período inmediatamente posterior a la primera guerra mundial, con sus experiencias como joven profesor en la década del veinte. Pero en el mismo trabajo agregó: "No se interprete como a veces suele creerse que este hecho es reciente. En realidad mi emancipación comenzó durante la gran depresión mundial, cuando hube de echar por la borda mucho de lo aprendido y también enseñado como joven profesor universitario". Y también no escatimó ni las razones para este cambio intelectual ni sobre todo, lo que nos interesa aquí las conclusiones: "En conclusión, el fruto del progreso técnico no se distribuye según la productividad marginal, como lo suponen las teorías neoclásicas, sino principalmente por el poder de los grupos sociales. Y como el juego de las relaciones de poder no responde a principio regulador alguno, lejos de llevar al equilibrio armónico del sistema conduce a la crisis del mismo con el andar del tiempo", por eso el rol del Estado dejó de ser espacio pasivo si es que alguna vez lo fue.

"El Estado está llamado a mediar en esta pugna distributiva, a asegurar tanto la existencia misma de excedente como su correcta distribución entre ahorro y consumo".¹⁰

Otros creyeron advertir en la ausencia de burguesías locales la razón de ser de un Estado que sustituyendo una

clase ausente, contribuía también a crearlo en el marco de un capitalismo desarrollado. Ya sea como garante de un cierto orden, ya sea como vanguardia de la modernización o como paso a la independencia, lo cierto es que el Estado expandió el área de actividad más allá del *Welfare State*, asegurando servicios de educación, salud y vivienda, más allá del propio crecimiento económico: hasta reemplazar el riesgo empresario y en nombre de la defensa de las fuentes de trabajo, asumir socialmente el costo de cada fracaso privado.

En la Argentina de los últimos años, el Banco Central asumió miles de millones de dólares de pérdidas bancarias, el Estado se hizo cargo de empresas comerciales e industriales vaciadas. Este Estado intervenía en la pugna distributiva asumiendo pérdidas particulares y socializando el sacrificio de su pago, generando de este modo su propia crisis. Lo que genéricamente se llamó crisis del Estado puede desagregarse analíticamente para comprobar que como suele ocurrir, bajo una misma denominación existen diferentes fenómenos. Por una parte en términos propiamente políticos, se suele aludir a una crisis del Estado como equivalente a una fuerte incertidumbre acerca de la ingobernabilidad de las sociedades, fenómeno que estrictamente afecta a algunos países occidentales avanzados de reciente democratización (después de la segunda guerra mundial). A veces se tiene en cuenta la inestabilidad de los gobiernos, otras el brusco pasaje de una orientación ideológica a otra, en cualquier caso vemos que una problemática se trata de un *malestar*¹¹.

Una segunda versión sobre la misma crisis, se vincula a la gestión del Estado, a la forma en que asumió sus responsabilidades *sociales* y más específicamente a la crisis económica-financiera que provocaron las estrategias tendientes a garantizar el cuidado de la salud para sectores mayoritarios de la población. La crisis de la política del *Welfare-State* puede ser puntualmente explicitada.¹²

Una tercer vertiente para la misma discusión la constituye el capítulo de la empresas públicas, su razón de ser por una parte y su gestión (generalmente deficitaria) por otra: el papel del Estado como agente financiero, promotor industrial o comercial, la amplitud del espacio que en teoría o en la práctica se le asigne como instrumento de desarrollo constituye un problema específico que no necesariamente incluye a los anteriores. Las razones que en su momento hicieron que en distintos países se estatizaran las compañías telefónicas, el correo, los puertos, los ferrocarriles, las plantas siderúrgicas, flotas marítimas y aéreas, pueden, una década después, ser considerados como aciertos o errores y sujetos a rectificaciones, pero no definen necesariamente el perfil del estado mismo.

Del mismo modo que las estrategias económicas que se proponen para la región deben tenerse en cuenta las particularidades de la misma, las teorías y estrategias políticas deben también asumir cierta especificidad problemática; pero esta especificidad no significa que no exista ningún punto de contacto ni rasgo común alguno, sino que en el interior de un campo problemático (en este caso el Estado, su naturaleza y su función, la democracia como orden político, etc.) problemas históricos concretos exigen respuestas igualmente concretas.

El problema de la gobernabilidad de las sociedades modernas, la gestión de la seguridad social y la viabilidad de la empresas públicas son también componentes de las dificultades del Estado en América Latina pero tanto en los países del primer, segundo y tercer mundo, conviene precisarlas para que la acumulación temática no amplíe inútilmente la magnitud del problema.

2. No está permitido imaginar que los tres problemas mencionados puedan abordarse de un modo rápido y eficaz a la vez. Cada uno de ellos tiene un alto grado de complejidad, remite a experiencias históricas a veces demasiado diferentes, se funda en racionalidades variadas, todo lo cual dificulta casi toda generalización. Pero precisar que se trata de cuestiones precisas y delimitadas tiene la ventaja de reemplazar una discusión maniquea acerca del comportamiento estatal, por un debate atento y prolijo de la nueva situación en la cual el Estado latinoamericano redefine su presencia, funciones y sentido.

Esta nueva situación del Estado (democrático) de la región no se define sino parcialmente por la herencia que lo aproxima a la crisis, sino por un proyecto que incluya su propia redefinición, como suerte de la independencia nacional, actor del desarrollo y marco de la denuncia política.

3. En esta perspectiva el Estado encuentra una decisiva fuente de tensiones; las que provienen de su relación con la sociedad civil. Estas tensiones se originan en demandas aparentemente irreconciliables, valores culturales fuertemente arraigados y una cultura política poco preparada para reforzar las instituciones tal como se apuntó. Pero es también esta sociedad civil su fuente de legitimidad y de sentido, su ineludible referente.

Desde la sociedad la demanda fundamental puede resumirse en dos componentes: participar en las decisiones, eficacia en la gestión. La demanda del Estado a la sociedad se revierte como necesidad de disciplina social y productividad económica. A veces como diálogo, otros como protesta, como presión o como revuelta social directamente la sociedad civil intenta imponer la participación sobre la disciplina, la eficacia ajena sobre la propia. El Estado democrático no puede desatender la demanda de participación que es su propia razón de ser, tampoco sacrificar la eficacia que constituye su fuente de legitimidad. El Estado no puede desconocer que a medida que las relaciones sociales devienen complejas, también los intereses son más complejos.

Las democracias modernas han evolucionado a veces soslayando, otras veces coexistiendo, cuando no

atravesando las manipulaciones neocorporativas que la propia sociedad industrial generó. En los países periféricos, las tendencias corporativas asumen diferentes modalidades y protagonistas pero en general están más orientados a la pura reivindicación particular que a la consecución de un sistema que asegure eventuales privilegios.

Las instituciones políticas son sometidas entonces a una tensión constante entre la satisfacción de intereses particularistas y la satisfacción de los intereses globales que la propia actividad política cuenta como razón de ser.

Como lo muestran los trabajos de Schmitter entre otros, las tendencias neocorporativas no se ligan a una etapa o estilo de desarrollo, su mayor o menor significación es función del grado de vulnerabilidad del sistema político y del Estado. En una etapa de transición a la democracia, en la cual el sistema en su conjunto está más cerca de un proyecto que de una rutina para la sociedad, los esfuerzos para afianzar los intereses globales por sobre los particulares parecieran siempre escasos. Esto no significa que cada demanda particularista implique un riesgo para la estabilidad del sistema, sino que existen límites para su satisfacción. Por otra parte convendría insistir en la identificación de intereses particularistas que en *organizaciones* corporativas para que en el debate no se altere porque no necesariamente unos y otros se confunden.

Pero demandas sociales de participación y presiones corporativas encuentran respuestas adecuadas en mayor o menor medida en el equivalente grado de flexibilidad que el Estado ofrezca sin renunciar a su propia legalidad. Esta flexibilidad no depende del tamaño del aparato estatal, tampoco de la mayor o menor cantidad de servicios probables.

No obstante, el mayor énfasis en la discusión acerca de la crisis del Estado y de su democratización se ha centrado en el mayor o menor tamaño del sector público; desde luego el alcance de la propiedad estatal de medios de producción industriales, financieros o comerciales tiene una importancia que no requiere ser destacada.

Sin perjuicio de las consecuencias que del tamaño del sector público se derivan, debe incorporarse otra dimensión del problema no suficientemente destacado: el peso de la extremada centralización del Estado como un dato decisivo de la crisis del Estado en América Latina no parece aventurado afirmar que una gestión estatal fuertemente centralizada implica agravar la ineficacia de la administración y simultáneamente disminuir la participación -no solamente de la sociedad sino de la propia administración- en la toma de decisiones.

Se puede concluir entonces provisoriamente en lo siguiente. Tenemos una cultura política marcada por años de autoritarismo y descrédito de la política y de sus instituciones, instituciones vulnerables tanto por esta misma cultura como por la demanda social; una sociedad movilizadora que no puede en consecuencia canalizar o mediatizar su demanda por estas instituciones y que recurre directamente (por vía corporativa o inorgánicamente) a un Estado que incluye una gran cantidad de áreas de acción pero de creciente rigidez estructural, baja capacidad de respuesta inmediata a pesar de la centralización de decisiones, entre otras razones porque esta centralización es también de ejecución. En consecuencia, las tensiones que probablemente se presenten los próximos años, entre sociedad civil y Estado, tenga una fuente principal no tanto en la imposibilidad de *solucionar* las demandas como en la aparente imposibilidad de recibir la demanda social. En otros términos, antes que la solución, importa la *interlocución*, vale decir, la probabilidad de que un actor social encuentre una institución adecuada en el espacio adecuado para el tratamiento de la demanda.

La descentralización del Estado tanto en sus niveles de decisión como de ejecución, aparece como el primer paso de su reorientación de manera independiente o paralela a la definición de su tamaño. La descentralización supone la vigencia potencial de una doble demanda social: eficacia en la gestión e incremento de la participación. El fortalecimiento de ambas demandas no solamente no es inconsistente con la legalidad del Estado democrático sino que contribuiría a su legitimidad. Simultáneamente puede comenzar la reversión de los elementos autoritarios de la cultura política, por un camino algo más que adecuado: aquel que supone que la mejor docencia es la propia práctica de las instituciones democráticas.

¹ Francisco Delich, *Sociedad civil y desarrollo*, Revista Paraguaya de Sociología, Junio Septiembre 1981.

² Francisco Delich, *Teoría y Práctica política en situaciones de dictadura*, Crítica & Utopía, N° 8.

³ Cf. Por ejemplo el conocido de Linz y Stepan "The Break down of democratic regimes" John Hopkins University Press, Baltimore and London 19678.

⁴ Crítica & Utopía N° 1, Buenos Aires 1980 dedicado enteramente al tema.

⁵ A. De Tocqueville *De la Democratie en Amerique* 10/18 París, 1962.

⁶ Claudio Veliz, "The centralist tradition in Latin America" Princeton 1980.

⁷ Ricardo M. Morse, "La cultura política iberoamericana" Vuelto, México setiembre 1981.

⁸ Cf. *Política y Sociedad*, Paidós, Buenos Aires 1965.

⁹ Raúl Prebisch, *Las teorías neoclásicas de liberalismo económico*, Revista CEPAL, abril de 1979.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ver sobre el punto: Fernando Enrique Cardoso: *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo*. Revista de la CEPAL. Segundo semestre 1977. También el capítulo IV del 1er. Tomo de *Teoría e Storia del sottosviluppo latinoamericano*. Jovene Editore, Roma, 19981.

¹² Un planteo significativo se encontrará en Claus Offe *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie* Il Mulino 1982.