

ACERCA DEL ESTADO, LA DEMOCRATIZACION Y ALGUNOS PROBLEMAS CONCEPTUALES. UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA CON REFERENCIAS A PAISES POSCOMUNISTAS*

GUILLERMO O'DONNELL**

Advertencia inicial

Debo advertir al lector que las ideas de este artículo están expresadas en forma sucinta. Estoy en proceso de redacción de un libro en el que trato estas y otras ideas, y sus referentes empíricos, con mayor extensión. Decidí publicar el presente artículo ante la gentil insistencia de varios colegas que me persuadieron de que, aún en su forma actual, valdría la pena ofrecer estas ideas para el debate.

* * Las ideas presentadas en esta obra son el resultado de los encuentros y de los diversos intercambios intelectuales que forman parte del proyecto Transformación del Sistema Este-Sur , auspiciado por la MacArthur Foundation. Deseo agradecer especialmente al director y coordinador intelectual de este proyecto, Adam Przeworski, por sus numerosas y utilísimas críticas y sugerencias. Algunas de las ideas de este texto han sido incluidas y mejoradas por Przeworski en un volumen de próxima edición (*Sustainable Democracy*) del cual él es el principal responsable. Presenté una versión anterior de este texto en el encuentro sobre Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina , patrocinado por el North-South Center y el CEDES en Buenos Aires, en marzo de 1992, y en el encuentro sobre Liberalización económica y consolidación democrática , promovido por el Social Science Research Council (SSRC) para el proyecto Democratización y reforma económica , que tuvo lugar en Bologna-Forli en abril de 1992. Agradezco los muchos y útiles comentarios que recibí en esos encuentros, entre ellos los de Carlos Acuña y William Smith, codirectores del proyecto mencionado en primer término. Quisiera expresar mi más sincero reconocimiento a Lawrence Whitehead, director del proyecto del SSRC, no sólo por sus útiles críticas y sugerencias sino también por sus generosos esfuerzos para mejorar la redacción de este texto. Por cierto, no debe culpársele a él que no lo haya logrado totalmente. También vaya mi agradecimiento a mis colegas del CEBRAP y del Kellogg Institute por sus esclarecedores aportes.

** Director Académico del Helen Kellogg Institute for International Studies. Profesor de Sistemas de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Notre Dame. [© 216 Hesburgh Center for International Studies / Notre Dame / Indiana / USA 46556-5677/ 219-631-6580 / Fax: 219-631-6717.]

Ellas abordan temas y problemas que creo han sido soslayados, a un costo bastante alto, en los estudios actuales sobre la democratización. Dadas las características de este texto, he limitado las citas bibliográficas al máximo. Los argumentos que presento provienen de varias corrientes bibliográficas y de muchas y valiosas contribuciones, a las que haré justicia en mi libro.

1. El Estado y las nuevas democracias

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

Este ejercicio teórico puede justificarse por dos motivos. Primero, porque una adecuada teoría de la poliarquía debería abarcar a todas las democracias (políticas) existentes y no sólo a las representativas e institucionalizadas. Segundo, dado que muchas de las nuevas democracias tienen una dinámica política particular, no hay por qué suponer que sus efectos en la sociedad serán similares a los de las poliarquías representativas e institucionalizadas del presente y también del pasado².

¹ Además de ser sólo un esbozo, este texto tiene una gran limitación: no me ocupo directamente de los factores internacionales y transnacionales, aunque a menudo están implícitos en el debate.

² El hecho de no ocuparme de factores internacionales y sólo muy al pasar de factores históricos implica que no examinaré en este trabajo un supuesto que a veces se insinúa en la bibliografía, según el cual lo único que hacen las nuevas

Por otra parte, las recientes tipologías de las nuevas democracias basadas en las características del régimen autoritario que las precedió y/o en las modalidades del primer régimen de transición no son buenas predictoras de qué va a ocurrir después de la instauración del primer gobierno elegido democráticamente. Con respecto a los países que más nos interesan en este artículo la Argentina, Brasil y Perú, el primero fue un ejemplo de transición por colapso del gobierno anterior, mientras que el segundo constituyó la transición más prolongada y probablemente más negociada (aunque no formalmente pactada) que conocemos. Además, la Argentina y Brasil tuvieron regímenes burocrático-autoritarios excluyentes, en tanto que Perú representa un caso de populismo militar-autoritario incorporativo. A pesar de estas y otras divergencias, hoy resulta obvio que en el período posterior a la instauración democrática estos países (y también Ecuador, Bolivia, la República Dominicana y Filipinas, todos los países de África y del este de Asia en vías de democratización o liberalización, y la mayoría de los poscomunistas) comparten características importantes, que en todos los casos convergen hacia una situación no institucionalizada.³

democracias es atravesar etapas por las que las democracias institucionalizadas ya han pasado.

³ En otro texto (O'Donnell, 1992) las denominé "democracias delegativas", para oponerlas a las democracias institucionalizadas (o su equivalente, democracias consolidadas o establecidas o representativas). Al usar el término "delegativas" me refiero a una concepción y práctica del Poder Ejecutivo según la cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado para el país. También demuestro que las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias establecidas, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, especialmente, a lo que yo denomino "rendición de cuentas horizontal". Con esto me refiero al control diario de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos de aquél. Además, como veremos, el componente "liberal" de estas democracias es muy débil. Algunos analistas tienden a confundir la democracia delegativa con el populismo. Por supuesto, ambas comparten numerosas e importantes características. Sin embargo, por lo menos en América Latina, este último dio lugar a una mayor organización y participación política popular (aunque estuvo verticalmente controlada) y coexistió con períodos de expansión dinámica de la economía interna. En cambio, es típico de la democracia delegativa tratar de despolitizar a la población, con excepción de los breves períodos en los que exige su apoyo plebiscitario, y que en la actualidad coexisten con períodos de grave crisis económica. Mientras que mi estudio anterior era, básicamente, un ejercicio de tipología, éste es un análisis de algunos procesos

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

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

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

sociales que en apariencia están estrechamente relacionados con el surgimiento y funcionamiento de las democracias delegativas.

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

⁴ Soy cauto en el uso del lenguaje porque no quiero detenerme aquí en los distintos matices y salvedades que un tratamiento más profundo del tema tendría que

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

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

Existe aún otra dimensión del estado: la ideológica. El estado (más precisamente, el aparato estatal) alega ser (y normalmente esto es lo que se cree que es) un estado para la nación. Ya sea en los discursos explícitos o en la recurrente invocación a los símbolos de la nacionalidad, el estado alega ser el creador del orden que acabo de mencionar y, además, en las democracias contemporáneas, de los derechos individuales y asociativos que conlleva entablar dichas relaciones. Vimos que en todas las sociedades el orden existente no es igualitario, aunque desde la cúspide del estado se sostiene que dicho orden es igualitario para todos *qua* miembros de la nación. Pero este encubrimiento parcial (respaldado por la ley, que estructura las desigualdades implicadas por ese orden) no le resta realidad a dos aspectos fundamentales. Primero, este orden es verdaderamente un orden, el bien colectivo supremo: proporciona una predecibilidad social generalizada, respaldada por acciones a la postre decisivas de

introducir. Para un buen análisis de estos temas véase Cotterrell, 1984.

las burocracias públicas pertinentes. Segundo, aún cuando no se extiende a otras relaciones sociales, la igualdad ciudadana garantizada a todos los miembros de la nación es fundamental para el ejercicio de los derechos políticos que el funcionamiento de la democracia supone y, también, para la efectividad de las garantías individuales consagradas en la tradición liberal.

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

Argentina, Brasil y Perú (además de otros países de América Latina y otras regiones) no sólo están atravesando una grave situación social y económica. Aunque con diferentes ritmos e intensidades, también están sufriendo una profunda crisis de sus estados. Dicha crisis existe en las tres dimensiones que acabo de tratar: la del estado como conjunto de burocracias capaces de cumplir sus funciones con razonable eficacia; la de la efectividad de la ley; y la vinculada con la pretensión que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto del bien público⁵. Estos países están viviendo la prolongada crisis de un modelo de acumulación de capital orientado hacia adentro y

⁵ Muchos países poscomunistas sufren el enorme problema adicional de que ni siquiera sus límites geográficos son incontestables y varios grupos étnicos y religiosos impiden la existencia de un mínimo grado de lealtad a los respectivos estados. En este sentido, mientras que algunos países latinoamericanos están sufriendo procesos de aguda erosión del estado nacional ya existente, varios países poscomunistas enfrentan el problema aún más grave de cómo comenzar a construir un estado nacional en circunstancias sociales y económicas muy poco propicias.

centrado en el estado, y de la posición del estado en dicho modelo. Contrariamente, algunos países (España, Portugal, Corea del Sur, Taiwán y Chile), gracias a circunstancias de las que ahora no me ocuparé, pudieron evadir dicha crisis generalizada. Surgieron como economías orientadas a la exportación, activamente integradas a la economía mundial. Para esto contaron con un aparato estatal escueto, aunque activo y eficaz.

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

Las actuales teorías del estado a menudo aceptan un supuesto que se repite en las actuales teorías de la democracia: que existe un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del estado y del orden social que éste sustenta. No se cuestiona (y si se cuestiona, no se problematiza) si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tienen similar

efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes⁶. El ideal de la igualdad ante la ley no se logró totalmente en ningún país. Observemos, por ejemplo, la existencia universal de prejuicios de clase en la administración de justicia. No obstante, los países escandinavos han llegado bastante cerca de la homogeneidad total, mientras que entre las democracias institucionalizadas modernas Estados Unidos, tanto en el aspecto territorial como funcional, se encuentra próximo al límite inferior.

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

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

Me limitaré a tratar algunos temas que se relacionan con la crisis del estado en las tres dimensiones que identifiqué. En estas situaciones, estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. Esos estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social. Las regiones periféricas al centro nacional (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonial y

⁶ De hecho, la penetración estatal fue una de las crisis conceptualizadas en la célebre serie de volúmenes de los años setenta sobre Desarrollo político del Social Science Research Council (esp. Joseph La Palombara, 1971, págs.205-232). Este mismo tema es primordial en Samuel Huntington, 1968. Pero mientras que estos trabajos se ocupan del crecimiento de cualquier tipo de autoridad central, el mío se refiere a la efectividad del tipo de legalidad que, según se supone, un estado democrático debe implantar.

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

Observemos qué ocurre en las regiones donde los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional. Estos son sistemas de poder privado (o, mejor dicho, de poder privatizado, pues muchos de los principales actores ejercen cargos estatales), en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad. Esta situación se extiende a numerosas relaciones privadas generalmente resueltas, aún por el Poder Judicial de esas regiones, sobre la base de las asimetrías de poder existentes entre las partes. Si bien dichas regiones, neofeudalizadas, poseen organizaciones estatales (nacionales, provinciales y municipales), la obliteración de la legalidad les quita a los circuitos de poder regional, incluso a los organismos estatales, la

dimensión *pública*, legal, sin la cual el estado nacional y el orden que éste sustenta desaparecen. Es probable que el error de reificar el estado no resulte evidente cuando se teoriza sobre países homogéneos, pero se pone de manifiesto cuando la aniquilación de su dimensión pública hace que algunas organizaciones estatales se vuelvan parte de los circuitos de poder perversamente privatizados⁷. Algunos sectores del nordeste y el Amazonas en Brasil, el altiplano en Perú y varias provincias del centro y noroeste de la Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del estado y, en consecuencia, de su extraña reificación al quedar integrado exclusivamente por organizaciones que, en esas regiones, son parte de circuitos de poder privatizados, a menudo sultanistas.

Aunque estas características de América Latina son conocidas, que yo sepa no se han hecho esfuerzos sistemáticos por relacionarlas con los tipos de democracia que surgieron en Argentina, Brasil, Perú, en países similares de América Latina y en otras partes del mundo. Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, en el mapa de Noruega, por ejemplo, prevalecería el azul; en el de Estados Unidos se vería una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón y en la Argentina la extensión de este color sería menor pero, si contáramos con una serie temporal de mapas, podríamos ver que esas zonas marrones se han extendido últimamente⁸.

⁷ Un síntoma importante lo constituye el modo en que ha prosperado el narcotráfico en estas zonas, a menudo aliado con autoridades locales y nacionales. Esta convergencia (que también se ha producido en otras actividades delictivas) acentúa aún más la perversa privatización de estas regiones.

⁸ El grado de homogeneidad que sugiero no supone necesariamente que cada país abarque individuos de una misma nacionalidad (por ejemplo, el color predominante en Bélgica es el azul). La desintegración de imperios supranacionales como la Unión Soviética y Yugoslavia puede conducir o no, en las respectivas entidades nacionales que están surgiendo, a la creación de países que sean homogéneos en el sentido al que me refiero. Por ejemplo, en Rusia la erosión de la autoridad pública y la desobediencia general a la legislación supone que, aunque esta unidad puede ser más nacional en el sentido de contar con una población más homogénea que antes, en lo que respecta a las dimensiones del estado que señalo está dominada

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

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

por el color marrón. Para una vívida descripción de la rápida y amplia

(*accountability*) horizontal. Y aún cuando a veces tienen graves conflictos con el Ejecutivo, suelen ser sus aliados contra el surgimiento de sólidas instituciones representativas.

En cierto modo, el régimen que resulta de esta situación es muy representativo. Es coherente con la realidad de países cuyos patrones de representación política los vuelven aún más heterogéneos. El problema es que esta representatividad implica la introyección del autoritarismo -entendido como la negación de lo público y de la efectiva legalidad del estado democrático y, por lo tanto, de la ciudadanía- en el centro mismo del poder político de dichos países⁹.

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

marronización de Rusia, véase Reddaway, 1993, págs. 30-35.

⁹ Obsérvese los actuales problemas de Italia, la democracia institucionalizada más heterogénea (con excepción de la India, si es que puede considerarse que este país, sumamente heterogéneo, pertenece a ese grupo), pero que es bastante más homogénea que la de la mayoría de los países a los que aquí me refiero. Estos problemas están estrechamente vinculados con las zonas marrones de Italia y con la introducción de representantes legales e ilegales de dichas áreas en el centro de poder nacional. Cualquiera sea nuestra opinión sobre los gobiernos republicanos de Estados Unidos, parece indiscutible que en la década pasada las zonas marrones han experimentado allí un crecimiento preocupante, en especial alrededor de las ciudades. Además, estos problemas también están apareciendo en otros países ricos, en relación con una serie de transformaciones globales (particularmente económicas). Sin embargo, en este texto deseo poner de relieve algunos factores, específicos de ciertos países, que acentúan poderosamente estos problemas. Como siempre ocurre, las comparaciones son cuestión de grado.

Debemos recordar que en un orden democrático que funciona adecuadamente, la legalidad del sistema es universalista: cualquiera puede apelar a ella con éxito, independientemente de su posición en la sociedad. Volviendo a una discusión bastante antigua, ¿puede decirse que un estado es democrático y autoritario o éstos son atributos reservados exclusivamente al régimen? Todo depende, por supuesto, de cómo definamos el estado y el régimen. Con respecto al último, repetiré la definición que hemos propuesto con Schmitter: "...el conjunto de pautas, explícitas o no, que determina las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso" (O'Donnell y Schmitter, 1986, vol. IV, p. 73, n. 1). Con algunas variantes, este tipo de definición es aceptado en la bibliografía; en cambio, como ya vimos, la definición de estado es problemática. Contra la opinión predominante, lo que sostengo aquí lleva a la conclusión de que los atributos democrático y autoritario no corresponden sólo al régimen sino también al estado.

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

Lo opuesto no me parece menos evidente. En tanto un sistema legal incluye los derechos y garantías del constitucionalismo occidental y existen poderes públicos capaces y deseosos de hacer cumplir dichos derechos y garantías ateniéndose a procedimientos establecidos y aún en contra de otros poderes públicos, ese estado y el orden que contribuye a implantar y reproducir son democráticos. En oposición a la legalidad trunca del estado autoritario, la del estado

democrático es completa como Hans Kelsen argumentó en un contexto diferente pues cierra sus propios circuitos gracias a la aplicación universalista de sus normas, aún en contra de otras organizaciones estatales. Esto es lo que ocurre en las zonas azules pero no en las grandes (y crecientes) zonas marrones de muchas de las nuevas democracias.

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

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

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

Cualquiera sean sus normas constitucionales, el funcionamiento real de la vida política en los dos últimos países los descalifica como poliarquías.

Entre los países que satisfacen los criterios de la poliarquía pueden distinguirse diferentes grados y dimensiones de democraticidad, según los grados de justicia e igualdad en varias esferas sociales (o democratización social y económica; véase O'Donnell y Schmitter, 1986). Pero el concepto de ciudadanía de baja intensidad no se refiere a estas esferas, que por cierto son muy importantes. Se refiere específicamente a la esfera política, a la teoría *política* de la democracia política, o poliarquía. Como ya señalé, aún en las zonas marrones de las nuevas democracias prevalecen, por lo general, condiciones específicamente políticas que satisfacen las condiciones estipuladas para la existencia de la poliarquía. No obstante, es común que los campesinos, los residentes en barrios pobres, los indios, las mujeres, etcétera, no reciban un trato justo en los tribunales, ni gocen de acceso a servicios públicos a los que tienen derecho, estén a salvo de la violencia policial, carezcan de derechos laborales, etcétera. Estas son restricciones extrapoliárquicas pero políticamente fundamentales: implican la ineffectividad del estado en tanto ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción. Esto origina una curiosa bifurcación: en muchas zonas marrones se respetan los derechos participativos y *democráticos* de la poliarquía, pero se viola el componente *liberal* de la democracia. Una situación en la que se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de los votos pero en la que no puede esperarse un trato correcto de la policía o de la justicia, pone en tela de juicio el componente liberal de esa democracia y cercena severamente la ciudadanía¹⁰. Esta bifurcación constituye el reverso de la moneda de la compleja mezcla de componentes democráticos y autoritarios en estos estados.

La negación de los derechos liberales (en general, aunque no exclusivamente) a los pobres y a otros sectores discriminados es analíticamente diferente de los distintos grados de democratización social y económica y no supone una relación mecánica con ellos. Sin embargo, empíricamente varias formas de discriminación, la pobreza

¹⁰ Como expresa Alan Ware (1992): La pretensión de las democracias liberales de ser democracias *liberales* se basa en la afirmación de que cuentan con procedimientos accesibles y bien arraigados para proteger las libertades de los ciudadanos .

generalizada y su correlato una extrema disparidad en la distribución de los recursos (no sólo económicos) van de la mano con baja intensidad de la ciudadanía¹¹. Este es el tema de las condiciones sociales necesarias para el ejercicio de la ciudadanía: ¿cómo puede habilitarse a los débiles y pobres, aún cuando sigan siendo pobres, para que en forma congruente con la legalidad democrática, puedan acceder a una plena ciudadanía, liberal y democrática? Ni siquiera una definición *política* de la democracia (como la que recomiendan la mayoría de los autores contemporáneos y a la que adhiero) debería soslayar la pregunta acerca de hasta qué punto se ejerce verdaderamente la ciudadanía en un país determinado. Permítaseme insistir en un tema que lleva a confusiones: esto no se refiere *per se* a cuánto lamenta uno las desigualdades y cuánto quisiera repararlas. Mi argumento aquí se limita a las consecuencias que esas condiciones sociales tienen sobre el tipo de poliarquía y la extensión de la ciudadanía existentes en cada caso.

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

2. Algunos aspectos de la crisis del estado

Existen abundantes pruebas de que la grave crisis socioeconómica que sufre la mayoría de los países recientemente democratizados fomenta el crecimiento de las zonas marrones. Estos efectos no provienen sólo de diversos procesos de desintegración social y económica; también se originan en la profunda crisis del estado en tanto legalidad efectiva, en tanto conjunto de burocracias y en tanto agente legitimado del interés común. También derivan del fuerte

¹¹ La gran pobreza y el alto grado de *desigualdad* de la mayor parte de América Latina y el resto del Tercer Mundo (sedimento de una larga historia, acentuado por la crisis y las políticas económicas actuales) se diferencian del proceso de rápida *desigualación* de los países poscomunistas. Cualquiera sea de estos dos procesos el que resulte más explosivo, el segundo aparece en democracias que, casi en el mismo momento de su nacimiento, sufren una severa disminución en la intensidad de su ciudadanía.

antiestatismo de las ideas y políticas neoliberales¹², en especial de su empeño por disminuir a toda costa el tamaño de las burocracias estatales y el déficit público.

Se están haciendo muchos esfuerzos para reducir el déficit fiscal. Los principales han sido las privatizaciones y los intentos de librarse del exceso de personal. Esto último no ha sido fácil, en parte porque en la mayoría de los casos los empleos públicos están protegidos legalmente y en parte porque la tenaz oposición de los gremios ha costado cara a gobiernos inestables. En cambio, las políticas que produjeron una fuerte caída en los sueldos de la mayor parte de los empleados públicos resultaron más conducentes a la reducción del déficit fiscal.

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

Peor aún, antes de la crisis actual, ser empleado público era tener una carrera. Suponía trabajar en un ámbito que ofrecía un camino previsible de ascensos y recibir un ingreso mensual y varios beneficios adicionales que aseguraban un sólido estilo de vida de clase media (que por lo general incluía una buena vivienda y poder afrontar la educación universitaria de los hijos). Con excepción de algunos reductos privilegiados (en especial en los Bancos Centrales), ya no ocurre lo mismo en los países afectados por la crisis actual. La decapitación de las burocracias superiores y más especializadas

¹² Por políticas neoliberales entiendo las apoyadas por las instituciones crediticias internacionales y las teorías neoclásicas actuales. Dichas políticas han experimentado últimamente algunos cambios, impulsados, en apariencia, por los variados resultados de su aplicación. No obstante, aún persiste en su núcleo un prejuicio antiestatista muy fuerte e indiscriminado. Para una crítica de estas políticas, léase esp. Przeworski et. al., en prensa. (Aunque estoy de acuerdo con dicha crítica y soy uno de los coautores del libro, creo éticamente correcto agregar que no participé en esa parte del volumen.) Véase también Przeworski, 1992.

debido al éxodo de los agentes más calificados, la politización de esos puestos, racionalizaciones y reestructuraciones casi siempre fallidas, y la decadencia espectacular de la infraestructura física dibujan un sombrío panorama (quizás no haya nada más desalentador que martillar con los dedos sobre una vetusta máquina de escribir en una oficina cuya pintura y mobiliario no han cambiado en muchos años). Esta situación es propicia para la existencia de una burocracia con escasa motivación y capacitación. Esto realimenta las innumerables anécdotas que sustentan el resuelto ataque neoliberal contra el estado y erosiona el apoyo político que sería imprescindible para que los gobiernos puedan llevar adelante una política más equilibrada para con su propia burocracia.

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

La disminución de los ingresos personales, la limitación de las perspectivas profesionales, las malas condiciones laborales, un ámbito político hostil y, al mismo tiempo, las innumerables intervenciones estatales, son el caldo de cultivo perfecto para el crecimiento de la corrupción. En algunas oficinas públicas pocas operaciones funcionan sin soborno, insignificante para los ricos pero muy gravoso para los pobres. En los niveles altos y hasta medios de

la burocracia, la corrupción maneja cuantiosas sumas, que devastan los escasos recursos públicos. Además, cuando algunos de estos hechos se convierten en escándalos, socavan la confianza no sólo en el funcionamiento y el papel del estado, sino también en gobiernos que parecen incapaces de corregir esta situación, cuando no parte involucrada en ella.

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

3. Acerca de ciertas crisis económicas

En esta sección me referiré a una clase particular de crisis económica: la que sufrieron países como Argentina, Brasil y Perú al entrar en un patrón de inflación alta y recurrente¹³ acentuada por reiterados y fallidos intentos de controlarla y emprender reformas estructurales recomendadas por los acreedores internacionales. Se trata, por fortuna, de un conjunto reducido de países, si bien varias naciones poscomunistas y africanas han caído o están a punto de caer en esta situación. Puede afirmarse que, cuanto más duradera y profunda es la crisis, y cuanto menor es la confianza en que el gobierno podrá resolverla, más razonable se vuelve que cada agente actúe: 1) en niveles muy desagregados, en especial en lo tocante a los organismos estatales que pueden resolver o aliviar los efectos de la crisis para un sector o compañía determinados; 2) con horizontes temporales extremadamente cortos, y 3) con la expectativa que todos harán lo mismo. Se plantea así un gigantesco dilema del prisionero cuando una larga y profunda crisis económica enseña a todos las siguientes lecciones: 1) la inflación seguirá siendo alta y es casi imposible predecir qué fluctuaciones sufrirá en el mediano plazo menos aún en el largo plazo; 2) dichas fluctuaciones pueden incluir períodos de inflación muy alta o de hiperinflación; 3) en algún momento el gobierno intervendrá drásticamente para dominar la inflación, pero es probable que dicha intervención fracase; 4) las expectativas sobre el futuro de la economía son sumamente pesimistas; 5) la situación económica futura de cada agente dependen de su sagaz y oportuna adaptación a las condiciones impuestas por los puntos precedentes.

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

Es el mundo del sálvese quien pueda. El primer y más básico fenómeno es una dessolidarización generalizada. Cada uno de los

¹³ Me refiero a períodos de cinco años o más en los que la inflación mensual superó el 5%, con picos de tres dígitos.

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

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

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

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

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

Un nuevo fracaso continúa el proceso de selección darwiniana, que se dinamiza por la creciente incapacidad del gobierno para controlar las repercusiones distributivas de sus políticas. Como en términos relativos, diversos segmentos de la clase media son los que sufren el mayor impacto, se oyen clamores generalizados sobre la extinción

de la clase media , a veces con matices no muy coherentes con la consolidación de la democracia. En este contexto, el gobierno proyecta una curiosa imagen en la que se mezclan la omnipotencia con la impotencia. Por un lado, como el gobierno tiene que creer y, sobre todo, tratar de hacer creer, que este intento domará la crisis, lo proclama estentóreamente, agregando que "esta vez" se justifican los nuevos sacrificios exigidos a la población. Por otro lado, aparte del alivio implicado por la temporaria caída de la inflación (en general a un alto costo distributivo y de actividad económica), no tarda en hacerse evidente que el gobierno no podrá poner en práctica otras medidas, también imprescindibles para el éxito de sus políticas. Este es otro factor que acorta los horizontes temporales y empeora las expectativas que dinamizan el dilema del prisionero.

En estas condiciones, la sociedad se ofrece a sí misma una fea imagen. Miles de expresiones ponen de manifiesto el profundo malestar consecuente. Los casos de oportunismo generalizado, codicia, falta de solidaridad y corrupción no son un buen espejo en el cual mirarse. Además, muchas de estas acciones suponen desconsideración por las leyes. Cuando es obvio que muchos violan la ley sin que implique costo alguno, la lección que se extrae erosiona aún más la predecibilidad de las relaciones sociales; la ilegalidad y el oportunismo generalizados aumentan toda clase de costos de transacción y la texturización de la sociedad por el estado en tanto ley se debilita con cada vuelta de la espiral.

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

¹⁴ Aunque no puedo extenderme sobre este punto, debo señalar que en la situación que describo no están dadas ninguna de las condiciones que la literatura ha identificado como conducentes a alcanzar soluciones cooperativas para el dilema del prisionero.

situación que incluye una democracia cuyo funcionamiento es tan deficiente.

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

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

conviniere será respetado por quienes aquél dice representar? La atomización de la sociedad refleja y acentúa la desintegración del estado¹⁵.

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

¹⁵ No deberían olvidarse los efectos a más largo plazo de la crisis y de la indiscriminada ideología antiestatista que subyace en las políticas económicas actuales sobre ciertos factores decisivos para mantener el crecimiento económico. Me refiero en particular a las políticas educativas, sanitarias, científicas y tecnológicas, y a la modernización de la infraestructura física. Estas áreas han sido sumamente descuidadas, a pesar de gran cantidad de quejas y advertencias. Pero para llevar a cabo estas políticas es necesario contar con un aparato estatal razonablemente ágil y eficaz.

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

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

Chile es un país que sufrió estas dificultades pero que parece haber encontrado una salida. Las políticas del gobierno de Pinochet, implementadas con una eficacia que Lenin habría admirado, destruyeron la mayor parte de lo que quedaba (después del gobierno de Allende) de la burguesía centrada en la sustitución de importaciones y en el mercado interno; ésta se sintió demasiado agradecida por haber sido rescatada en cuanto clase como para organizar una oposición concertada. Por supuesto, el gobierno de Pinochet también reprimió brutalmente a las organizaciones sindicales y a los partidos políticos que podrían haber presentado una oposición eficaz. En el desierto social resultante, el costo social fue altísimo y, aunque con cambios y accidentes, se implementó en su mayor parte el programa neoliberal. El gobierno democrático de este país enfrenta ahora el problema, serio pero menos grave que antes, de mantener una inflación baja, tasas de crecimiento económico razonables y un clima internacional favorable. También debe plantearse cómo aliviar las desigualdades acentuadas por el anterior régimen autoritario. Pero el hecho es que las consecuencias distributivas de las políticas ambiguas y menos duras de países como Brasil, Argentina y Perú no han sido mejores que las del gobierno de Pinochet. Además, los recursos de que ahora dispone el gobierno chileno para aliviar la desigualdad son relativamente mayores que en éstos. El hecho que hace algún tiempo Chile estuvo atrapado pero ya no lo está en las

espirales que describí aquí (y aunque ésta no es la única razón, hay otras más históricas que no puedo desarrollar en este trabajo) significa que su estado está en mejores condiciones que el de los países mencionados para hacer frente a los problemas de desigualdad que heredó.

Otro caso podría ser México. Sin embargo, la inflación y sus múltiples trastornos sociales nunca fueron allí tan importantes como en Argentina, Brasil y Perú (ni como lo son hoy en la mayor parte de la ex Unión Soviética). El PRI ofreció un instrumento más eficaz que en estos últimos países para la implementación de políticas neoliberales. Además, por ser un país limítrofe con Estados Unidos, los intereses geopolíticos de éste están ayudando en la marcha todavía penosa e incierta, pero comparativamente más sencilla hacia la concreción de los objetivos a largo plazo de esas políticas. Otro caso es Bolivia, donde la implementación de medidas que lograron dominar la inflación y liberalizaron el comercio y las finanzas estuvo acompañada por una brutal represión, escasamente compatible con la democracia. Un candidato más reciente a integrar esta lista es la Argentina. Si nos concentramos en los casos de América del Sur, ¿qué tienen en común Chile, Bolivia y Argentina? Sencillamente que en estos países, bajo un régimen autoritario en el primer caso y gobiernos elegidos democráticamente en los dos últimos, la crisis tocó fondo. ¿Cuál es ese fondo? Es la convergencia de lo siguiente: 1) un estado que como principio legal de orden tiene escasa influencia sobre la conducta de la mayoría de los actores, como burocracia llega a límites extremos de desintegración e ineficacia, y en un momento determinado es incapaz de respaldar la moneda nacional; 2) un movimiento obrero derrotado, en el sentido de que ya no es capaz de oponerse a las políticas neoliberales sino mediante protestas fragmentarias y efímeras; 3) una clase capitalista que en gran medida se ha devorado a sí misma y cuyos vencedores se han metamorfoseado en conglomerados centrados en las finanzas (junto con ramas del comercio y de actividades profesionales vinculadas al consumo suntuario), y 4) un consenso generalizado de que vivir con una inflación alta e inestable es tan intolerable que *cualquier* solución es mejor, aunque ella reafirme un mundo muy desigual, en el que muchas formas de sociabilidad solidaria se han perdido. En estas circunstancias, quien trate de controlar la inflación e iniciar la reestructuración aconsejada por las ideas neoliberales ya no se topará, como sucedió poco tiempo antes, con poderosas coaliciones

capaces de bloquear sus políticas: las fracciones más importantes de la burguesía ya no tienen intereses antagónicos con ellas, las expresiones de los intereses de la clase media y del sector popular están fraccionadas, y los empleados públicos, una vez superado su propio calvario, ahora tienen esperanzas que su situación mejorará. La pulverización de la sociedad y del aparato estatal, junto con la demanda primordial de volver a un mundo social ordenado, terminan eliminando las resistencias que alimentaban, sin quererlo pero con eficacia, las vueltas previas de la espiral. En Chile esto sucedió gracias a los efectos combinados de la crisis desatada durante la Unidad Popular y las decididas políticas del gobierno de Pinochet. En Bolivia y Argentina no carece de ironía que, después de la hiperinflación, el fin de las vueltas de espiral (fin aparente, aún no alcanzado enteramente) llegó con presidentes surgidos de movimientos o partidos como el Movimiento Nacional Revolucionario y el peronismo; tal vez era forzoso que dichos presidentes, y sólo ellos, consumaran la derrota de los respectivos movimientos obreros.

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

4. Una conclusión parcial

¿Existen alternativas ante las crisis que he descripto? El dilema del prisionero tiene una dinámica poderosa: ni la invocación al altruismo y a la unidad nacional, ni propuestas que presuponen amplias solidaridades y firmes identidades, pueden funcionar. Si existe una

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

Traducido por Leandro Wolfson

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- COTTERRELL, Roger (1984): *The Sociology of Law: An Introduction*. Londres, Butterworths.
- DAHL, Robert (1971): *Polyarchy Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- HUNTINGTON, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- LAPALOMBARA, Joseph (1971): Penetration: A Crisis of Governmental Capacity, en Leonard BINDER et al.: *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton, Princeton University Press.

¹⁶ Me he ocupado de las aparentes paradojas del éxito de Brasil en O Donnell,

- LIJPHART, Arend (1968): Consociational Democracy , *World Politics*, 21 (enero), pp. 207-25.
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Yale University Press.
- MAINWARING, Scott (1990): Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective , Working Paper, N° 141, Kellogg Institute (Junio).
- O'DONNELL, Guillermo, y SCHMITTER, Philippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*, vol. IV de G. O'DONNELL, Ph. SCHMITTER, y Laurence WHITEHEAD (eds.): *Transitions From Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1992a): Transitions, Continuities, and Paradoxes , en G. O'DONNELL, S. MAINWARING y J. Samuel VALENZUELA (eds.): *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Notre Dame University Press, pp. 17-56.
- O'DONNELL, Guillermo (1992b): Delegative Democracy? , Working Paper, N°- 172 (marzo), Kellogg Institute.
- REDDAWAY, Peter (1993): Russia on the Brink , *New York Review of Books* (enero 28), pp. 30-35.
- PRZEWORSKI, Adam (1992): The Neoliberal Fallacy , *Journal of Democracy*, 3, N° 3 (Julio), pp. 45-59.
- PRZEWORSKI, Adam, et al. (en prensa): *Sustainable Democracy*.
- WARE, Alan (1992): Liberal Democracy: One Form or Many? , *Political Studies*, 40, pp. 135-45.

RESUMEN

Este artículo argumenta que, para entender adecuadamente diversos procesos de democratización, las concepciones corrientes sobre el estado deben ser revisadas, especialmente en lo que se refieren a su dimensión legal. Sobre esta base, el artículo discute varios contrastes observables entre democracias representativas y consolidadas y las formas democráticas (es decir, poliárquicas) que están emergiendo en muchos de los países recientemente

1991.

democratizados. Desde esta perspectiva, varios fenómenos que no han sido teorizados (excepto como desviaciones de un patrón presuntamente modal de democratización) son discutidos. Conceptos tales como democracia delegativa, ciudadanía de baja intensidad y un estado que combina fuertes elementos democráticos y autoritarios, son introducidos en función de dicha discusión.

SUMMARY

The article argues that for proper understanding of many processes of democratization, current conceptions of the state must be revised, especially with reference to its legal dimension. On this basis several contrasts are drawn between representative, consolidated democracies and the democratic (i.e., polyarchical) forms that are emerging in most newly democratized countries, East and South. From this perspective, various phenomena not presently theorized (except as deviations from a presumed modal pattern of democratization) are discussed. Concepts such as delegative democracy, low intensity citizenship, and a state that combines strong democratic and authoritarian features are introduced for the purpose of that discussion.